

Astrid Lorenz

## **Föderalismusreform & Co.**

---

### **Warum ändert sich das Grundgesetz?**

Antrittsvorlesung

1. November 2006

Humboldt-Universität zu Berlin  
Philosophische Fakultät III  
Institut für Sozialwissenschaften

Die digitalen Ausgaben der *Öffentlichen Vorlesungen* sind abrufbar über den Dokumenten- und Publikationsserver der Humboldt-Universität unter:  
<http://edoc.hu-berlin.de/ovl>

Herausgeber:  
Der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin

Copyright: Alle Rechte liegen bei der Verfasserin  
Berlin 2007

Redaktion:  
Engelbert Habekost  
Forschungsabteilung der Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
D–10099 Berlin

Herstellung:  
Forschungsabteilung der Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
D–10099 Berlin

Heft 149

ISSN 1618-4858 (Printausgabe)  
ISSN 1618-4866 (Onlineausgabe)  
ISBN 978-3-86004-204-5  
Gedruckt auf 100 % chlorfrei gebleichtem Papier

## Einleitung

Das Grundgesetz ist heute 57 Jahre alt und gilt als „hervorragend bewährt“. Viele seiner Ideen wurden Exportschlager und finden sich in den Verfassungen Griechenlands, Spaniens, Südafrikas und osteuropäischer Länder, allen voran die Grundrechte. Probleme einzelner Institutionen, wie der horizontalen und vertikalen Gewaltenverflechtung, werden zwar diskutiert, aber nicht mit einer Ablehnung des Grundgesetzes an sich in Verbindung gebracht (Grimm 1994: 374; Herzog 2000: 8).

Damit änderte sich in Deutschland ebenso wie in der Perspektive des Auslands endgültig das Verständnis des Begriffes „Grundgesetz“. Es ist nicht mehr ein Notbehelf für das „Transitorium“ (Theodor Heuss), das provisorische, auf Initiative der westlichen Besatzungsmächte verabschiedete Gesetz, das nur vorläufig bis zu dem Tage gilt, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“ (Art. 146 GG a.F.). Vielmehr wurde es ein „fundamental law“ im genauen Wortsinn: das Gesetz, das die Regierungsverfassung (constitution of government) in einer Nation oder einem Staat im Wesentlichen bestimmt, das die Art und Weise ihrer Ausübung vorschreibt und reguliert (Nolan 1990) und dabei nicht nur formale, sondern tatsächliche Gültigkeit im Sinne einer „normativen Verfassung“ (Loewenstein 1969: 15 ff.) erlangt. Der für ein späteres Gesamtdeutschland aufgehobene Begriff „Verfassung“ (Sontheimer 1988: 229) wurde damit quasi überflüssig.

Was sich bewährt hat, dabei bleibt man, lautete die Argumentation während des deutschen Einigungsprozesses, als es theoretisch möglich war, eine gesamtdeutsche Verfassung zu verabschieden. Bewährtheit suggeriert Stetigkeit. Insofern mag es überraschen, dass das Grundgesetz in 28 der 57 Jahre seines Bestehens, also fast in jedem zweiten Jahr, mindestens einmal verändert oder ergänzt wurde – mal weniger, mal (wie mit der aktuellen Föderalismusreform) mehr. Nur in drei der 15 vergangenen Legislaturperioden gab es in der Bundesrepublik keine Verfassungsänderungen, wie Abb. 1 (S. 4) veranschaulicht:

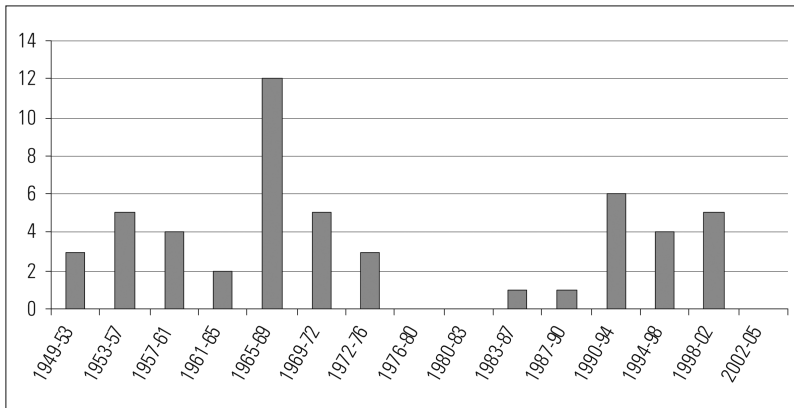


Abb. 1:

Anzahl der Grundgesetzänderungen nach Legislaturperioden

Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis)

Änderungen am bewährten Grundgesetz stehen offensichtlich regelmäßig auf der politischen Tagesordnung, obwohl sie der Zustimmung durch eine Zweidrittelmehrheit sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat bedürfen. Dies wirft Fragen auf, die ich beantworten möchte: Worum ging es typischerweise in der deutschen Verfassungsänderungspolitik? Welche Modifikationen wurden ebenfalls initiiert, scheiterten aber im Verfahren? Wie sind die Grundgesetzänderungen zu erklären? Wie ist schließlich die Verfassungspolitik vor dem Ideal des demokratischen Konstitutionalismus zu bewerten?<sup>1</sup> Ich beschränke mich also auf die expliziten, politisch herbeigeführten Änderungen am Grundgesetz.<sup>2</sup>

## Themen der Verfassungspolitik

Vergleicht man die Verfassungspolitik demokratischer Staaten miteinander, dann zeigt sich, dass bestimmte Themen länderübergreifend eine Rolle spielten, wie die Verankerung und Ausweitung politischer Rechte, die Idee des Sozialstaats, seit den 1990er Jahren Dezentralisierung oder Datenschutz. Ein erheblicher, wenn nicht gar der überwiegende Teil der Verfassungs-

änderungsthemen sowie ihre inhaltliche, institutionelle Ausgestaltung sind aber in jedem Staat recht individuell und scheinen dabei bestimmten nationalen Traditionslinien zu folgen.<sup>3</sup> Gilt dies auch für die Bundesrepublik, gibt es hier „typische“ verfassungspolitische Themen?

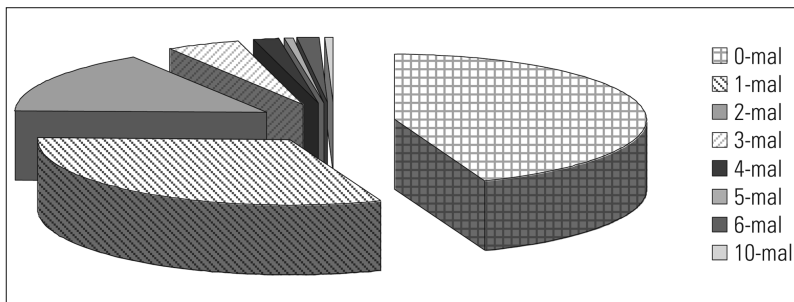
Um dies herauszufinden, kann zunächst die Änderungshäufigkeit artikelweise ausgewertet werden. Dabei zeigt sich, dass aus Sicht der politischen Akteure viele Klauseln veränderungswürdig waren. Von den 192 im Grundgesetz aktuell vorhandenen Artikeln (mit Präambel) wurden nur 85 noch nie verändert; dies ist mit 43 Prozent deutlich weniger als die Hälfte. 60 Artikel (30 Prozent) wurden hingegen einmal geändert oder ergänzt, 30 (16 Prozent) zweimal. Fast die Hälfte aller Verfassungsartikel zählt also zu dieser Gruppe. Etwa zehn Prozent aller Grundgesetzartikel wurde noch häufiger, nämlich drei- oder mehr Mal geändert, womit sich zur Breite grundsätzlicher Änderungsmaterien offensichtlich bestimmte Materien gesellen, die als im engeren Sinne typische deutsche verfassungspolitische Themen betrachtet werden können. In dieser letzten Gruppe wurden neun Artikel (5 Prozent aller Grundgesetzartikel) dreimal, je drei Artikel (2 Prozent) vier- bzw. sechsmal und ein Artikel (1 Prozent) fünfmal geändert. Klarer Spitzenreiter mit zehn Änderungen ist der Art. 74 GG.

Abb. 2:

*Häufigkeit der Änderungen und Ergänzungen nach Artikel, 1949–2006*

Anmerkung: Basis der Darstellung ist das Grundgesetz auf dem Stand November 2006.

Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis)



Womit befassen sich diese Artikel bzw. womit die entsprechenden Grundgesetzänderungen? Ganz deutlich ist erkennbar, dass die mit Abstand meisten Neuerungen die Gesetzgebung sowie das Finanzwesen und damit das Kompetenz- und Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern berührten. Der zehnmal geänderte Art. 74 GG schreibt beispielsweise die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung fest. Er wurde auch durch die Föderalismusreform in diesem Jahr erneut modifiziert. Die beiden sechsmal geänderten Artikel regulieren die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG) sowie die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern und seit 1997 den Kommunen (Art. 106 GG). Das Ziel, die Gesetzgebungskompetenzen sowie die finanzpolitischen Spielräume des Staates und das Miteinander seiner Gebietskörperschaften in der Verfassung zu regeln, um den missbrauchsanfälligen Zugang zu Macht und finanziellen Ressourcen vor dem Zugriff aus der Alltagspolitik abzuschirmen (für die Finanzverfassung Renzsch 1991: 259; Färber 1999: 91; Strickrodt 1951: 8), wurde damit offensichtlich nur bedingt erreicht.

Gesetzgebung und Finanzwesen sind also eindeutige thematische „Dauerbrenner“ der deutschen Verfassungsänderungspolitik. Die Häufigkeit der Eingriffe in die entsprechenden Abschnitte VII und X des Grundgesetzes ist auch deshalb so auffallend, weil diese jeweils nicht besonders umfangreich sind (Busch 1999: 556). Hinzu kamen Justiz und Strafverfolgung sowie Regelungen des politischen Prozesses (z.B. Wahlrecht, Gesetzgebungsverfahren) als häufige, aber nicht auf den ersten Blick gleich prominente verfassungspolitische Themen. Die Häufigkeit von Änderungen an den entsprechenden Verfassungsregeln erschließt sich erst aus einer Analyse der Inhalte *aller* bisherigen Grundgesetzänderungsgesetze und eben nicht nur der heutigen Inhalte von Artikeln, denn erstens können sich diese über die Zeit stark ändern<sup>4</sup>, zweitens ist aus dem Oberthema eines Artikels nicht immer die konkrete Stoßrichtung einer Grundgesetzänderung erkennbar. Tab. 1 zeigt die Ergebnisse dieser weitaus aufwändigeren Auswertung, bei der nicht die Eingriffe in bestimmte a priori vorgegebene Themengruppen gezählt, sondern die zugrunde gelegten

Themen aus den Änderungsgesetzen selbst gezogen wurden, um ein möglichst detailliertes Abbild der Verfassungsänderungspolitik zu erhalten.

Änderungsgegenstand	Häufigkeit*	Änderungsgegenstand	Häufigkeit*
Konkurrierende Gesetzgebung	18	Notstandsrecht	2
Finanzen/Haushalt	9	Petition	2
Steuern	9	Wiedervereinigung	2
Justiz/Strafverfolgung	7	Antidiskriminierung	1
Wahlrecht	5	Asylrecht	1
Gesetzgebungsprocedere	4	Beamtentum/Besoldung	1
Gliederung Bundesgebiet	4	Europäische Integration	1
Lastenausgleich	4	Grundrechte	1
Übergangsregelungen	4	Internationale Verträge	1
Vertriebene/Kriegsfolgen	4	Kernenergie	1
Privatisierung	3	Parteienfinanzierung	1
Streitkräfte/Verteidigung	3	Staatsverwaltung	1
Umwelt/Tierschutz	3	Wehrpflicht	1
Innere Sicherheit	2	<b>Gesamt</b>	<b>95</b>

Tab. 1:

*Gegenstände von Grundgesetzänderungen, 1949–2006*

\* Gibt an, wieviele Grundgesetzänderungsgesetze den Gegenstandsbereich berührten. Da die Gesetze mehrere Bereiche berühren können, ist die Gesamtzahl nicht identisch mit der Gesamtzahl verabschiedeter Gesetze.

Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).

Die Tabelle bestätigt den ersten Eindruck, dass Kompetenzen von Bund und Ländern, Finanz- und Justizbelange sowie Regeln des politischen Prozesses als Themen von Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik dominieren, präzisiert aber die darüber hinaus gehende große Bandbreite geänderter Materien: von der Privatisierung über die innere Sicherheit bis hin zu Beamtentum, Grundrechten, Kernenergie, Parteienfinanzierung, Staatsverwaltung und Wehrpflicht.

Auch in den letzten 15 Jahren zeigte sich keine Trendwende hinsichtlich der Häufigkeit und der Themen von Grundgesetzänderungen. Die aktuelle Föderalismusreform ändert zwar mit 21 Artikeln mehr, als dies normalerweise der Fall ist, doch passen die Änderungen in das bisherige Raster. Wie Tab. 2 zeigt, wurden nur vier von ihnen erstmals modifiziert, hingegen waren neun bereits einmal zuvor geändert bzw. ergänzt worden und acht zweimal oder noch häufiger.

Anzahl vorheriger Änderungen*	Anzahl der Artikel	Anteil in %	Nummer der Artikel
0-mal	4	19,0	22, 33, 84, 85
1-mal	9	42,9	52, 72, 74a, 87c, 91b, 98, 104a, 105, 125a
2-mal	4	19,0	23, 91a, 93, 109
3-mal	1	4,8	75
4-mal	1	4,8	107
5-mal	1	4,8	73
9-mal	1	4,8	74

Tab. 2:

*Änderungsstatus der durch die Föderalismusreform geänderten Grundgesetzartikel*

\* inklusive Hinzufügen als neuer Artikel

Anmerkung: Darüber hinaus wurden die Art. 104b, 125b, 125c und 143c eingefügt.

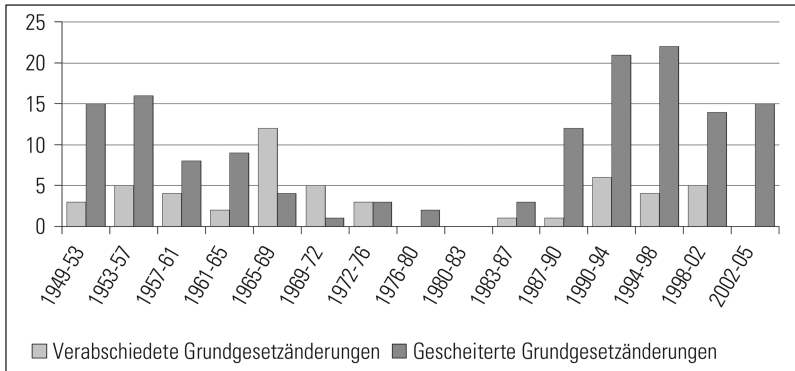
Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).

Darüber hinaus folgte diese umfangreichere Grundgesetzänderung einer (vorzeitig beendeten) Legislaturperiode ohne Verfassungsmodifikationen, die, wie aus dem bisher Geschilderten erkennbar ist, für Deutschland ungewöhnlich war. Insofern könnte man die Föderalismusreform als nachgeholten Wandel begreifen, als eine Sammlung von Änderungen, die bereits in der Vergangenheit erwartbar gewesen wären, die aber nicht vorgenommen worden waren, weil jene Voraussetzungen dafür nicht herrschten, nach denen in dieser Vorlesung gefahndet werden soll.

Unter Verfassungspolitik sind natürlich nicht nur die verabschiedeten Grundgesetzänderungen zu verstehen. Es ist für das



Verständnis politisch-institutionellen Wandels immer auch bedeutsam, was Akteure zu ändern wünschten, das aber aufgrund fehlender Mehrheiten nicht durchsetzbar war. Erst so lässt sich erkennen, was bewusst nicht verabschiedet wurde und was überhaupt nicht auf die Agenda gesetzt wurde.



*Abb. 3:*  
*Verabschiedete und nicht verabschiedete Grundgesetzänderungen pro*  
*Legislaturperiode*  
*Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis)*

Abb. 3 zeigt, dass es in Deutschland nicht nur viele Verfassungsänderungen gab, sondern auch viele nicht durchgesetzte Änderungsinitiativen. Dies ist keineswegs typisch für Demokratien insgesamt. Die Zahl nicht verabschiedeter Grundgesetzänderungsinitiativen sank nach den ersten beiden Legislaturperioden deutlich, stieg seit Ende der 1980er Jahre wieder kräftig an und übertrifft seither deutlich die Zahl verabschiedeter Verfassungsänderungen. Um welche Inhalte ging es in diesen Vorlagen?<sup>5</sup>

Tab. 3 (S. 10) enthält eine Übersicht über die Materien, die durch die 145 bis zum Ende der 15. Legislaturperiode nicht verabschiedeten Grundgesetzänderungsgesetze modifiziert werden sollten. Wie bei den beschlossenen Änderungen wurden mehrere während eines Verfahrens eingebrachte Entwürfe eines Antragstellers zur selben Änderung nur einfach gezählt. Manche der Vorlagen gingen inhaltlich teilweise in verabschiedete Gesetzentwürfe ein

und blieben nur formal auf der Strecke, weshalb die Nicht-Verabschiedung nicht pauschal ein Scheitern in der Sache impliziert.

Änderungsgegenstand	Häufigkeit*	Änderungsgegenstand	Häufigkeit*
Umwelt/Tierschutz	20	Todesstrafe	4
Konkurrierende Gesetzgebung	16	Vertriebene/Kriegsopfer	4
Direktdemokratie	12	Wahlrecht	4
Streitkräfte/Verteidigung	12	Bildung	3
Steuern	9	Bundespräsident (Wahl/Status)	3
Ausländerrecht	7	Abgeordnetenentschädigung	2
Abtreibung/künstl. Befruchtung	6	Beamtenverhältnis	2
Antidiskriminierung	6	Europäische Integration	2
Innere Sicherheit	6	Lastenausgleich	2
Justiz/ Strafverfolgung	6	Mitmenschlichkeit/Gemeinsinn	2
Datenschutz	5	Schutz des Mittelstandes	2
Kinderrechte	5	Übergangsregelungen	2
Notstandsrecht	5	Untersuchungsausschuss	2
Petition	5	Wehrpflicht	2
Staatsverwaltung	5	Abgeordnetenstatus	1
Eigentumsrechte	4	Kirchenverfassung	1
Gesetzgebungsvorgang	4	Organisierte Kriminalität	1
Soziale Rechte	4	<b>Gesamt</b>	<b>176</b>

Tab. 3:

*Gegenstände nicht verabschiedeter Gesetzentwürfe für Grundgesetzänderungen, 1949–2005*

\* Gibt an, wieviele Grundgesetzänderungsinitiativen den Gegenstandsbereich berührten. Da eine Initiative mehrere Bereiche berühren kann, ist die Gesamtzahl nicht identisch mit der Gesamtzahl gescheiterter Initiativen.

Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005.

Die häufigsten Themen nicht verabschiedeter Grundgesetzänderungsentwürfe überlappen sich zum Teil mit denen verabschiedeter Verfassungsänderungen: Konkurrierende Gesetzgebung und Steuern sind auch unter ihnen oft vertreten. Allerdings machte

die konkurrierende Gesetzgebung 18,9 Prozent aller jemals von Grundgesetzänderungen betroffenen Materien aus, aber nur 9,1 Prozent aller von nicht verabschiedeten Initiativen betroffenen Materien. Ähnlich verhielt es sich bei den Steuern, die einen Anteil von 9,5 Prozent aller verfassungspolitisch veränderten Materien ausmachten, aber nur einen Anteil von 5,1 Prozent aller von gescheiterten Initiativen berührten Materien. Das Thema Finanzen / Steuern taucht hier überhaupt nicht auf. Dies liegt, wie später zu sehen sein wird, in manchen Fällen daran, dass das Thema für die typischen Minderheiteninitiatoren von geringerem Interesse ist, in anderen Fällen daran, dass hier im Gegenteil die Aussicht auf eine Einigung zwischen den politischen Akteuren besonders gut war, so dass entsprechende Initiativen tatsächlich verabschiedet wurden oder in Grundgesetzänderungen mit eingingen.

Mit dem Wahlrecht bei den verabschiedeten Grundgesetzänderungen bzw. der Direktdemokratie bei den nicht verabschiedeten Entwürfen ist eine verwandte Problematik, die Partizipation, ähnlich häufig von verfassungspolitischen Initiativen betroffen. Jedoch ist das Wahlrecht als solches potenziell für alle Parteien von Interesse, während direktdemokratische Verfahren dazu geeignet sind, die Macht der im politischen Prozess etablierten Akteure einzuschränken: Ihnen suchen sich daher vor allem die Mehrheitsparteien häufig zu entziehen (vgl. Jung 2005). Hier deutet sich an, dass es systematische Unterschiede zwischen Mehrheits- und Oppositionsentwürfen geben könnte – ein Gedanke, der später vertieft werden soll.

Die anderen Materien der verfassungspolitischen Initiativen unterscheiden sich jedoch von denen der verabschiedeten Änderungsgesetze. Justiz/Strafverfolgung belegt bei den auf der Strecke gebliebenen Grundgesetzänderungsvorlagen hintere Plätze, während vorn Entwürfe zum Umwelt- und Tierschutz liegen (11,4 Prozent). Initiierte Verfassungsänderungen zu Streitkräften und Verteidigungsbelangen wurden ebenfalls häufig nicht beschlossen – so oft wie Änderungen zur Direktdemokratie (je 6,8 Prozent der von gescheiterten Vorlagen berührten Materien).

Abb. 4 gibt einen Überblick über diejenigen Materien, die jeweils einen Anteil von mehr als fünf Prozent an den von Vorlagen tangierten Materien bildeten. Es ist erkennbar, dass bei den verabschiedeten Verfassungsänderungen ein Block klar dominierender Themen von vielen Einzeländerungen zu weiteren Materien ergänzt wird, während bei den nicht verabschiedeten Grundgesetzänderungen die häufigsten Materien etwas abwichen und weniger klar dominierten, da auf die weiteren Materien jeweils etwas höhere Einzelanteile entfielen.

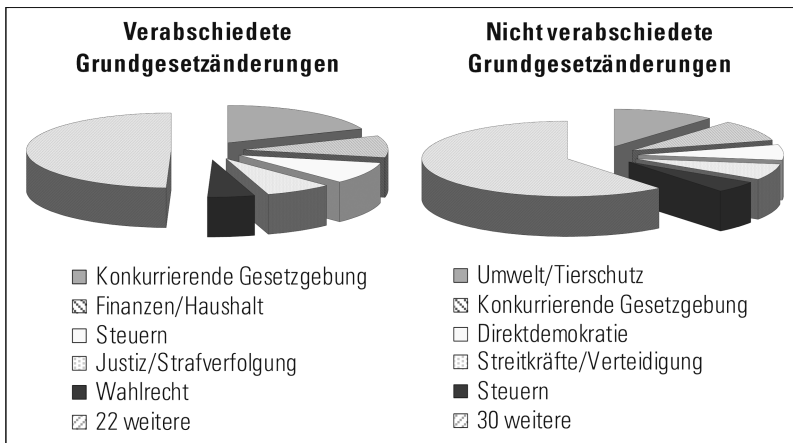


Abb. 4:

*Anteile von Regelungsmaterien an allen Materien, die von verabschiedeten bzw. nicht verabschiedeten Grundgesetzänderungen betroffen waren*  
 Zeitraum der verabschiedeten Grundgesetzänderungen: 1949–2006, der nicht verabschiedeten: 1949–2005

Quelldaten: Tab. 1 (S. 7); Tab. 3 (S. 10).

Aus diesem Vergleich lässt sich schließen, dass erstens die Akteure in der Bundesrepublik das Grundgesetz als durchaus veränderbar ansehen. Zweitens stellen sie aber dabei die Verfassung nicht an sich in Frage und konzentrieren sich bei den Änderungsinitiativen nicht auf die zentralen Merkmale des politischen Systems der Bundesrepublik (Gewaltenteilung, Föderalismus, Parlamentarismus, Republik u.ä.). Nicht jede Grundgesetzänderung rüttelt also wirklich am normativen Grundgefüge. Drittens werden Grundgesetzänderungsinitiativen offenbar als Instrumente genutzt, um

von der Mehrheit abweichende politische Positionen zu verdeutlichen, aber auch um zusätzlich zu laufenden Themenkonjunkturen und –diskussionen weitere Themen auf die Agenda zu setzen.

Bevor ich diese Überlegungen weiterverfolge, möchte ich zunächst systematisieren, was die Literatur zur Verfassungspolitik an theoretischen Erklärungsansätzen bietet, um im Anschluss ein paar geläufige und vielversprechende Annahmen zu prüfen.

## Erklärungsansätze für Verfassungsänderungen

Die Häufigkeit von Grundgesetzänderungen kollidiert mit der Annahme von Irreversibilität als Verfassungsprinzip, wie es vor allem in der US-amerikanischen Literatur vor dem Hintergrund der selten geänderten eigenen Verfassung deklariert wurde (Goodin 1996: 1–53; Finn 1991: 4). Generell wird die Beharrungskraft von Institutionen oft überschätzt (vgl. Colomer 2001: 236) und ihr Wandel, zumindest was Verfassungen anbelangt, von der Politikwissenschaft nicht systematisch empirisch aufgearbeitet (vgl. Busch 1999: 549f.; Benz 1993).

Die bestehenden Erklärungsansätze für Verfassungsänderungen lassen sich ähnlich wie andere sozialwissenschaftliche Ansätze vereinfacht in institutionalistische, kulturalistische, historisch-soziologische sowie ökonomistische Ansätze unterteilen, wie Tab. 4 veranschaulicht.

<b>Institutionalismus</b>	<b>Kulturalistische Ansätze</b>	<b>Historisch-soziologische Ansätze</b>	<b>Ökonomische, Rational-choice-Ansätze</b>
<i>Verfassungsverständnis</i>			
Dokument, das als Verfassung angesehen wird	Basis der gemeinschaftlichen Identität und Selbstverständigung	Grund- und Rechtsordnung des Staates	Spielregeln als Risikoversicherung und Planungsbasis
<i>Art der Verfassungsänderung</i>			
inkremental bis revolutionär, implizit und explizit	inkremental, implizit und explizit	Inkremental, explizit	tendenziell inkremental, explizit

<i>Erklärende Variablen für Verfassungsänderungen</i>			
Merkmale der Verfassung selbst (Änderungshürde, Umfang, Alter u.ä.)	Verfassungsdefizite, aufkommende Konkurrenzinterpretationen, Verfassungsgemeinschaft	Historischer Wandel, Funktionsdefizite der Verfassung, normgeleitete Eliten, gesellschaftliche Konflikte/Krisen	Handeln interessengeleiteter, nutzenmaximierender Akteure
<i>Potenzielle Reichweite der Erklärung von Verfassungsänderungen</i>			
Hoch	Beschränkt	Beschränkt	Hoch
<i>Testbarkeit</i>			
Gut	Beschränkt	Beschränkt	Beschränkt – gut
<i>Beispiele</i>			
Sartori 1994; Lutz 1995	Vorländer 2002	Grimm 1994; Schultze 1997	Elster 1993; Voigt 2003

*Tab. 4:*  
*Theoretische Ansätze zur Erklärung von Verfassungsänderungen im Vergleich*

Der traditionelle Institutionalismus erklärt Verfassungsänderungen vor allem mittels „technischer“ Eigenheiten der Konstitutionen selbst, so mithilfe der Änderungshürde, des Umfangs, ihres Alters (Lutz 1995; Bryde 1982) oder mithilfe der Güte der in ihnen verankerten Problemlösungsmechanismen (Sartori 1994). Er neigt daher zur Entpersonalisierung und Entkontextualisierung von Verfassungspolitik. Zeitpunkte, Inhalte und Gründe konstitutionellen Wandels bleiben weitgehend im Dunkeln. Eine Spielart dieses Ansatzes, das *constitutional engineering*, unterstellt zumindest implizit, es gäbe „beste institutionelle Lösungen“. Vertreter dieser Richtung bewerten Verfassungsänderungen tendenziell als durch bestimmte Defizite ausgelöste, stabilitätsgefährdende „Flickschusterei“ (z.B. Sartori 1994: 199) oder im anderen Falle als Überwindung technischer oder normativer Defizite.

Diese Herangehensweise ähnelt in gewisser Weise der etatistischen deutschen Staatsrechtstradition, die die Verfassung als gesetzte Rechtsordnung des als zentral betrachteten Staates verstand (z.B. Schmitt <sup>5</sup>1970) und weniger Änderungen der Verfassung zu erklären als deren Struktur und Wirkungsweise auszule-

gen suchte. Auch nachdem in den 1960er Jahren unter Einfluss einer stärkeren Rezeption von Rudolf Smend die Verfassung den Staat als Ausgangspunkt rechtstheoretischer Überlegungen ablöste, wurde dem deutschen Staatsrecht eine Neigung zum „Denken vom Staat“ her und zur Beschränkung (anstelle einer Begründung) von Herrschaft bescheinigt (Lepsius 2004: 4; Günther 2004).

Kulturalistische Ansätze stellen die Prägekraft der Verfassung als einer „historisch verwurzelten Tradition von Theorie und Praxis heraus, einer sich entwickelnden Sprache der Politik“, mittels derer die Gemeinschaft eine nationale Identität erlange (Ackerman 1989: 477). „Formen vermittelter Repräsentanz und direkter Vergegenwärtigung“ oder „präsenzkulturelle Formen“, so das „Erleben von Konstitutionsfesten und die Verkörperung der Verfassung durch die Richter der Verfassungsgerichte“ höben, so Vorländer, „die Historizität der Verfassung, die Differenz von Vergangenheit und Gegenwart, in Kontinuitätskonstruktionen auf“ (Vorländer 2002: 21). Die Gesellschaft verhandle und interpretiere „fließend“ und „tendenziell unabgeschlossen“ normative Ordnungsvorstellungen „in den hermeneutischen Kontexten der jeweiligen politischen Kultur, den Deutungskulturen von Medien, Eliten und Öffentlichkeiten wie in den Kulturen der sozialen Lebenswelten“ (ebenda: 22).

Anlässe für Verfassungswandel sind gemäß dieser Forschungsrichtung die inhaltliche Unbestimmtheit oder Interpretationsspannungen der Texte selbst sowie aufkommende Konkurrenzinterpretationen aufgrund geänderter historischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (Vorländer 2002: 22f.). Allerdings bleibt angesichts eines als permanent anzunehmenden „Wandels der Umstände“ offen, wann er eine änderungsinduzierende Qualität erreicht oder wie dies dann in eine tatsächliche, konkrete Verfassungsformulierung übersetzt wird, leiten sich doch aus allgemeinen kulturellen Affinitäten oder Deutungsmustern nicht konkrete Formulierungen oder Kompromisse ab. Insgesamt tragen die kulturalistischen Arbeiten weniger zur Erklärung von Verfassungsänderungen bei, sondern ihr Anspruch und ihre Stär-

ke bestehen besonders darin, konstitutionelle Stabilität und Traditionslinien trotz konfligierender Interessen und sich wandelnder Rahmenbedingungen zu explizieren.

Die am stärksten verbreiteten historisch-soziologischen Ansätze verstehen die Verfassung als Grund- und Rechtsordnung des Staates. Entsprechende Studien betonen oft die Spezifika des jeweiligen Falles und insbesondere der Entstehungssituation der Verfassung, bleiben also länderverhaftet. Sie tendieren dazu, Änderungen entweder als Nachholprozesse, Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel, Ausdruck politischer oder gesellschaftlicher Konflikte, Ausfüllung von „Verfassungslücken“ zu bewerten (Banting/Simeon 1985; Levinson 1995; Loewenstein 1961: 21; Bryde 1982: 120; Grimm 1994: 376) oder als Abbau der ursprünglich intendierten Verfassungsordnung aufgrund von politischen Krisen bzw. durch gezieltes Einwirken politischer Kräfte (Finn 1991; für Deutschland Seifert 1977: 30 ff.; Abendroth 1974: 143; Stuby 1974: 20). Positiv an diesen Studien ist ihre oft große Informiertheit über die Spezifika des Falls, Personen und historischen Kontext. Die hier subsummierten strukturalistischen Ansätze schließen aber bisweilen auch nahezu entpersonalisiert von strukturellen Rahmenbedingungen auf den Wandel des Verfassungsdokumentes.

Nehmen historisch-soziologisch angelegte Analysen der Verfassungspolitik Generalisierungen vor, dann bleiben sie allerdings, wie der deutsche Verfassungsrechtler Grimm kritisierte, oft so allgemein, dass sie kaum widerlegbar sind (Grimm 1994: 316). Dass beispielsweise Änderungen notwendig sind, wenn Normen, die bei der Schaffung einer Verfassung ausreichend waren, durch gewandelte soziale, wirtschaftliche oder politische Verhältnisse ihre Funktionsfähigkeit eingebüßt haben (Loewenstein 1961: 21), klingt zwar plausibel, lässt aber keine Aussage darüber zu, wann von einer fehlenden Funktionalität die Rede sein kann, wie es zur Initiierung und Ausformulierung einer Verfassungsänderung kommt und inwieweit hier auch individuelle Kalküle der Beteiligten eine Rolle spielen.



*Rational-choice*-orientierte Ansätze bis hin zur reinen Konstitutionenökonomik unterstreichen, dass Verfassungen weniger als angenommen den idealistischen Erwägungen des demos entspringen, sich feierlich eine kollektive Identität zu schaffen oder diese zu bewahren, sondern auch und vor allem dem Misstrauen gegenüber der Qualität unregulierter Mehrheitsherrschaft und gegenüber der „Gemeinwohl“-Orientierung der Mitmenschen. Individuen verzichten mit der Akzeptanz einer Verfassung auf Handlungsfreiheiten, um wahrgenommene Nachteile reiner Mehrheitspolitik für ihre eigenen Interessen auszugleichen, um die Gefahr einer Willkürherrschaft zu vermeiden, ihre Chance auf Machtbeteiligung zu erhöhen und eine Erwartungssicherheit zu haben (Elster 1993; Holmes 1993: 196 ff.; Sejersted 1993: 135, Bogdanor 1988: 4; Lane/Mæland 2000).

Entsprechend diesen Überlegungen basiert Verfassungspolitik auf konkreten Interessen der Beteiligten, ist „*a matter of building in incentives and sanctions likely to influence legislative behaviour to maximise the possible gains from cooperation*“ (Laffin 2000: 534). Akteure befürworten bzw. akzeptieren Verfassungsänderungen dann, wenn der von ihnen ausgehende oder erwartete Nutzen bis hin zu mehr individueller Handlungsfreiheit die Kosten des Wandels (Entscheidungskosten, vorübergehend höhere Transaktionskosten, Wirkungsrisiken) übersteigt. Dies erscheint besonders dann lohnenswert, wenn es um langfristig lukrative Reformprojekte geht, etwa mit dem Ziel der Internationalisierung. Tendenziell aber neigen Akteure eher zu inkrementellen Neuerungen, um ihre Folgen besser abschätzen zu können (Voigt 2003; Sejersted 1993: 135; North 1990).

Ökonomische Ansätze scheinen zunächst klarer, bringen konkretere und damit besser testbare Hypothesen hervor als die beiden zuletzt vorgestellten Ansätze. Doch man kann einige Einwände gegen sie vorbringen. Der häufigste besteht darin, dass sie dem Kontext eine eher geringe Bedeutung beimessen, was eine formalistische, realitätsenthobene Modellbildung fördert. Gerade dies sehen *rational-choice*-Vertreter allerdings durchaus als Vorteil zugunsten besserer Generalisierungsmöglichkeiten. Akteuren

werden häufig exogene, stabile Präferenzskalen zugeschrieben, von denen auf das Verhalten gegenüber den Institutionen geschlossen wird. Eine besondere Erklärungsrichtung stellen die Vetospieler-Ansätze dar, die die Durchsetzbarkeit von Reformen oder beispielsweise den Verfassungswandel per Gerichtsentscheidungen entweder auf konkrete Akteure im politischen Prozess oder aber auf Systemstrukturen (Vetopunkte) zurückführen, die den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger blockieren könnten. Je mehr Vetospieler, so die Annahme, desto stärker seien die Barrieren gegen Mehrheitsherrschaft (Huber u.a. 1993: 728; Schmidt 2000; Kaiser 1997; Colomer 1995), desto geringer also logischerweise die Chance von Verfassungsänderungen. Kooperative spieltheoretische Modelle versuchen, zusätzlich zur Anzahl der Vetospieler deren Kräfteverhältnisse und „besten Strategien“ bzw. Präferenzaushandlung und –aggregation zu ermitteln, und zwar in Abhängigkeit von Institutionen (Mehrheitsregel, Vorschlagsrechte usw.) und bei unterstellter voller Ausschöpfung der Kompetenzzuschreibungen (Hammond/Miller 1987, Tsebelis 1999, 2002, Lane/Mæland 2000, McCarthy 2000; Vanberg 2001).

Problematisch an diesen Ansätzen erscheint, dass trotz des „Spieler“-Begriffs die Vetostruktur der politischen Systeme oft ein abstrakter Indikator für mögliche Handlungsbeschränkungen der Entscheidungsträger bleibt und auch die angeführten Maße zumeist nicht akteurstheoretisch fundiert sind (Lijphart 1999, Schmidt 2000). Hier überlappen sich Vetospieler- und institutionalistische Erklärungsansätze. Die Anwendung auf empirische Aushandlungssituationen jenseits einer Auswahl aus konkret benennbaren Alternativen ist äußerst schwierig, und die scheinbar exakten Berechnungen gehen mit sehr vereinfachten Annahmen und Kosten-Nutzen-Schätzungen einher. Komplexere Modelle berücksichtigen zwar unterschiedliche unabhängige und intervenierende Variablen, funktionieren aber nur bei unterstellter universeller Rationalität – eine Annahme, die ebenso realitätsfern ist wie kurze Entscheidungsprozesse in einer relativ konstanten Umwelt. Der „menschliche Faktor“, affektgeladenes Handeln und die Eigendynamiken sozialer Interaktionsprozesse bleiben

ausgeblendet, was die Deutungskapazität dieser Ansätze erheblich schmälert (Finkel/Muller 1998: 46; Marwell/Oliver 1993: 10; Kahnemann/Tversky 1979). Zudem sind diese Ansätze oft blind gegenüber der Fähigkeit zum Lernen „aus sich heraus“ oder im Diskurs mit anderen sowie gegenüber Werte- und Interessenverschiebungen ohne externe Ursache. Überdies kann auch wertorientiertes Handeln rational sein (vgl. Aaken 2004; Woods 2001). Sollen diese Einwände berücksichtigt werden, so verlieren die Modelle ihr großes Plus, nämlich die Einfachheit, und die Erstellung von Präferenzskalen wird noch schwieriger.

In der Politikwissenschaft zeigt sich bei der Erklärung von Verfassungsänderungen in letzter Zeit so wie in anderen Feldern eine Neigung zum soziologischen oder historischen Neo-Institutionalismus, wenngleich der unter diesem neuen Label firmierende Mischansatz auch in der Vergangenheit faktisch bereits genutzt wurde. Sowohl soziologischer als auch historischer Neo-Institutionalismus gehen von der Annahme aus, dass die individuellen Präferenzen und Wahrnehmungen von Akteuren durch ihren institutionellen Kontext beeinflusst sind und thematisieren diese Wechselwirkungen (z.B. March/Olsen 1989). Sie erwiesen sich vor allem dann als nützlich, wenn es um die Erklärung einzelner oder weniger Fälle ging. Für den Vergleich vieler oder aller Demokratien eignet sich ein Mischansatz aufgrund seiner Komplexität nicht sehr gut, denn das Wechselspiel zwischen Akteuren, Institutionen und Kontext müsste systematisch für alle Fälle berücksichtigt werden.

Dass sich die meisten Studien über Verfassungspolitik, wie die hier heute Abend vorgetragene zum Grundgesetz, auf einzelne Fälle beziehen, trug sicherlich zur Verbreitung des historisch-soziologischen Neo-Institutionalismus bei, doch methodisch ist dies nicht unproblematisch. Viele Analysen untersuchen außerdem besonders weit reichende, umstrittene, problematische Verfassungsänderungen, die Verfassungsentwicklung in den politisch einflussreichsten Staaten oder Verfassungspolitik in Umbruchsituationen. Eine Konzentration auf einzelne Fälle, besondere Ereignisse und wichtige Staaten ist typisch für die Politikwissen-

schaft insgesamt, die überproportional Krisen, Kriege, Probleme untersucht, und nützlich, um die Funktion von Politikwissenschaft als Anregerin für praktische Problemlösung zu erfüllen. Doch die Summe selektiver Untersuchungen kann ein verzerrtes Abbild der verfassungspolitischen Realität in etablierten Demokratien geben. Heute Abend wird dieses Problem nicht zu lösen sein, es müsste aber in der künftigen politikwissenschaftlichen Forschung berücksichtigt werden. Einen kleinen Beitrag dazu sehe ich darin, die verfassungspolitischen Entscheidungen eines Staates wie der Bundesrepublik insgesamt zu beleuchten und damit Generalisierung zu fördern.

## **Erklärung der Grundgesetzänderungen – eine empirische Annäherung**

Im Folgenden soll es darum gehen, die Anwendbarkeit einiger geschilderter Deutungsansätze bzw. aus ihnen ableitbarer Hypothesen anhand der deutschen Verfassungspolitik zu prüfen, soweit dies im Rahmen dieser kleinen Studie möglich ist. Tab. 5 fasst noch einmal zusammen, um welche Erklärungsvariablen es geht.

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Merkmale der Verfassung selbst (Änderungshürde, Umfang)  |
| 2 | Defizite der Verfassung bzw. ihrer Wirkung   |
| 3 | in der Verfassungsgemeinschaft aufkommende Konkurrenzinterpretationen, historischer Wandel, gesellschaftliche Konflikte/Krisen |
| 4 | Kräftekonstellationen, normgeleitete Eliten, interessengeleitete, nutzenmaximierende Akteure                                   |

*Tab. 5:  
Übersicht über Gruppen ähnlicher Erklärungsfaktoren*

Zunächst sollen die institutionellen Verfassungsmerkmale in den Blick genommen werden.

Das in der Literatur am häufigsten zur Erklärung der Verfassungsänderungen ins Feld geführte institutionelle Merkmal ist die Änderungshürde (u.a. Lutz 1995; Acosta Romero 1993: 13; Schultze 1997: 516; Kaiser 1997; Tsebelis 2000: 443; Manfredi 1997: 132; Weaver 2000). Diese hat sich für das Grundgesetz seit dessen Verabschiedung nicht geändert. Daher könnte man logisch argumentieren, dass die unterschiedlichen Häufigkeiten deutscher Verfassungsänderungen im Zeitverlauf mit der Rigidität nicht zu erklären sind. Diese Herangehensweise wäre allerdings besonders strikt. Ein alternativer Test besteht darin, den Zusammenhang zwischen der Änderungshürde und der Anzahl von Verfassungsänderungen im internationalen Vergleich zu prüfen. Dafür kann man alle Demokratien mit mehr als 1 Mio. Einwohnern berücksichtigen, die in einem Zehnjahreszeitraum von Freedomhouse als frei eingestuft wurden und in denen es in dieser Zeit keine gewalttätigen Konflikte gab, die natürlich die normale Verfassungspolitik verzerren können.

Ein solcher Vergleich ergibt zunächst, dass das Grundgesetz im Vergleich mit anderen demokratischen Verfassungen je nach genutztem Rigiditätsindex etwa im unteren bis oberen Mittelfeld liegt und relativiert damit anderslautende Bewertungen, die von einer besonderen Änderungshürde ausgehen (von Beyme 1996: 45; Hesse/Ellwein 1997: 397; Schmidt 1992: 90 ff.). Gilt die Hypothese, dass die konstitutionelle Rigidität die Änderungshäufigkeit dämpft, weil sie es erschwert, die erforderlichen Mehrheiten zu mobilisieren, dann müsste das Grundgesetz so häufig geändert worden sein wie der Durchschnitt aller Häufigkeiten oder aber etwas weniger. Diese Annahme bestätigt sich jedoch nicht für den von mir geprüften Zeitraum 1993–2002, der für die Bundesrepublik als normale Änderungsphase bewertet werden kann. Im Gegenteil zählte Deutschland im internationalen Vergleich mit 13 verabschiedeten Grundgesetzänderungsgesetzen in den zehn Jahren zur Spitzengruppe. Empirisch zeigt sich auch für alle Demokratien kein signifikanter negativer linearer Zusammenhang

zwischen Änderungsschwelle und Verfassungsänderungen (ausführlicher mit Dokumentation Lorenz 2005).

Die zweite institutionelle Variable, der oft eine besondere Wirkung zugeschrieben wird, ist der Umfang der Verfassung oder ihre Regelungsdichte (Grimm 1994: 333 f.; Lutz 1995; Busch 1999: 566). Obwohl die in der Literatur antreffbare Argumentation *ceteris paribus* plausibel scheint, dass eine detaillierte Verfassung schneller wieder geändert wird oder werden muss, weil sie weniger flexibel ist und gewandelten Rahmenbedingungen oder politischen Mehrheiten weniger gut standhält, ist das empirisch schwerlich belegbar. In textlichem Umfang und Artikelzahl hat das Grundgesetz deutlich zugenommen, ohne dass die Anzahl seiner Änderungen nennenswert stieg – wobei natürlich kein Vergleichswert dafür bekannt ist, wie es sich bei geringerem Umfang und geringerem Zuwachs entwickelt hätte. Insofern lohnt es sich auch hier, den Zusammenhang alternativ auch im Demokratienvergleich zu testen.

Für die Messung der Regelungsdichte kann man ein Index-Maß nutzen, das mit der Anzahl der Regelungen den Umfang thematisch voneinander abgrenzbarer Materien (Artikel) berücksichtigt<sup>6</sup> sowie mit der Anzahl der Zeilen den Umfang aller Regularien. Dies ist durch die Beobachtung begründbar, dass es umfangreiche Verfassungen mit relativ wenigen Artikeln gibt und umgekehrt. Die Regelungsdichte der 38 quantifizierbaren Fälle liegt bei durchschnittlich 3,2, dem der Wert des Grundgesetzes von 3,5 naheliegt (Anhang, Tab. 10, S. 74). Insofern könnte man zwar ausgehend von einem bestimmten theoretischen Idealmuster feststellen, dass Deutschland „überkonstitutionalisiert“ sei (Jeffery 2001: 127), doch rein quantitativ-empirisch lässt sich diese Aussage im Demokratienvergleich so nicht halten.

Zwischen der Regelungsdichte und der Anzahl der Verfassungsänderungen zeigt sich für dieselben Staaten und denselben Untersuchungszeitraum 1993–2002 kein linearer Zusammenhang. Der Veranschaulichung dieses kontraintuitiven Befundes dient die Abb. 5. Sie zeigt, dass es wenig, mittel und stark regelungs-

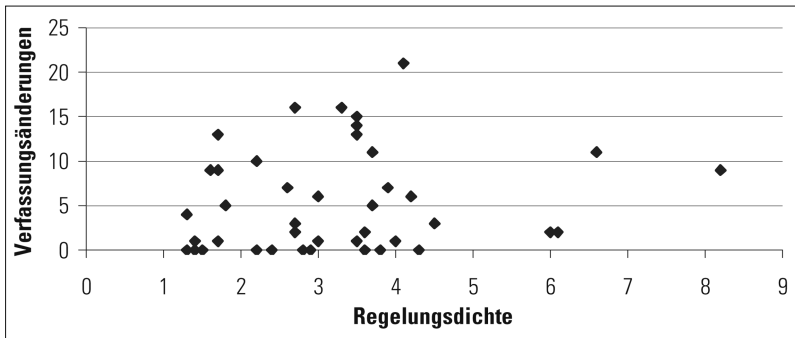


Abb. 5:

*Verfassungsänderungen und Regelungsdichte in 38 etablierten Demokratien, 1993–2002*

*Quelldaten: Anhang, Tab. 10; Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).*

dichte Verfassungen mit vielen Änderungen gab und umgekehrt wenig, mittel und stark regelungsdichte Verfassungen mit wenig Änderungen.

Für die Bundesrepublik folgt daraus: Jene Grundgesetzänderungen, die thematisch und artikelweise sehr streuten, lassen sich kaum dadurch erklären, dass das Grundgesetz besonders regelungsintensiv ist. Für diejenigen Grundgesetzänderungen, die sich jeweils auf bestimmte, teils enumerative Bereiche konzentrierten, ist diese Aussage nicht so eindeutig zu treffen, denn die eben erfolgte Analyse bezog sich auf ganze Verfassungen und nicht auf die Regelungsintensität spezifischer Regelungsbereiche (etwa Gesetzgebungskompetenzen, Steuern). Eine Konzentration von Verfassungsänderungen auf bestimmte regelungsintensive Passagen könnte im Vergleich ganzer Verfassungen unkenntlich geworden sein. Es ist mithin nicht ganz auszuschließen, dass bei Gesetzgebung und Steuern sehr viele Eingriffe erfolgten, weil die Detailliertheit zu Unzufriedenheit und Änderungswünschen führt. Um dies zu prüfen, kann man eine Stichprobe mehrerer Artikel bewerten.

Ausgewählt wurden die Artikel 28, 54, 87 und 106 GG, die anfangs alle eine ähnlich große Wortzahl aufwiesen. Art. 28 GG re-

gelt die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern und enthält das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, Art. 54 GG regelt die Wahl des Bundespräsidenten, Art. 87 GG die bundeseigene Verwaltung und Art. 106 GG die Verteilung des Steueraufkommens. Abb. 6 zeigt die chronologische Entwicklung ihrer Wortzahl: Die erste Säule gibt jeweils den Umfang zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes an, danach folgen die Angaben zum Zeitpunkt nach jeder Änderung durch Bundestag und Bundesrat.<sup>7</sup> Der Art. 106 GG zählt, wie eingangs bereits erwähnt, zu den am häufigsten geänderten Grundgesetzartikeln; sein Umfang wuchs in fünf Änderungen von ursprünglich 191 Worten auf inzwischen 762. Wie man sieht, wurden Artikel 28 GG und 87 GG ähnlich häufig geändert, obwohl sie dabei einen wesentlich geringeren Umfang beibehielten als Art. 106 GG. Art. 54 GG hingegen wurde bei einer ähnlichen Wortzahl wie beim anfänglichen Art. 106 GG und wie bei den Artikeln 28 GG und 87 GG überhaupt nicht geändert, sondern besteht bis heute in seiner Ursprungsversion.

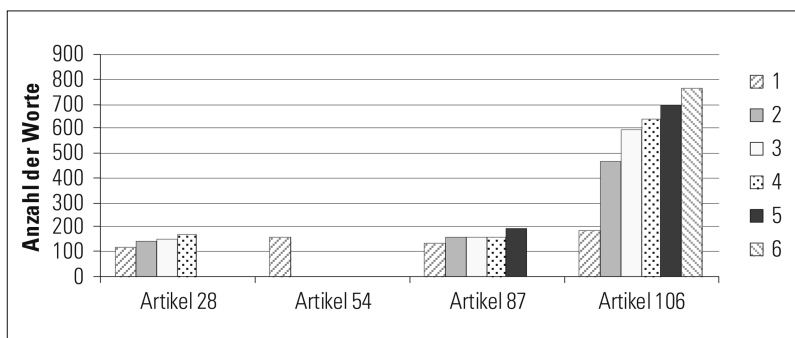


Abb. 6:  
Wortzahl der Artikel 28, 54, 87, 106 GG 1949 und nach jeder Änderung  
Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).

Es zeigt sich also auch hier kein Zusammenhang zwischen Regelungsdichte und Änderungshäufigkeit. Es könnte beispielsweise stärker vom Konfliktpotenzial einer bestimmten Materie abhängen, wie häufig und wie genau die entsprechenden Klauseln umformuliert werden. Im Falle der hier verglichenen Artikel führte



der besondere *Verteilungskonflikt* um das Steueraufkommen in der Ursprungsfassung des Grundgesetzes zu einer knappen Regelung in Art. 106 GG, um überhaupt Zustimmung für dieses zu sichern (vgl. Renzsch 1991), erst später kam es zu einer Einigung und deren wiederholter Änderung mit fixierten Kompromissdetails. Die anderen Materien waren hingegen weniger konfliktgeladen. Man konnte sich auf allgemeinere Formulierungen einigen, weil die Entscheidungsbeteiligten in einem weniger konkreten Kosten-Nutzen-Zusammenhang zu der Entscheidung standen, sie also durch die Auslegung dieser allgemeinen Formulierung durch die jeweiligen Mehrheitsparteien weniger zu verlieren und zu gewinnen hatten.

Der obige klare Befund des Demokratienvergleichs und diese Stichprobe regen dazu an zu fragen, ob nicht Demokratien wie die Bundesrepublik mit mehr politischen Akteuren erstens angesichts gewandelter Rahmenbedingungen und Kräftekonstellationen eines immer wieder bekräftigten Verfassungskonsenses bei Konfliktmaterien bedürfen, der sich indirekt in vielen, aber nur geringfügigen, eher technischen Änderungen äußern kann, und dass zweitens dieser immer wieder bereitzustellende Konsens seinerseits der Berücksichtigung ausgefeilterer Regelungen bedarf als in horizontal und vertikal homogenen Staaten, ohne dass dies automatisch die künftige Änderungshäufigkeit erhöht.<sup>8</sup> Mit anderen Worten: Der notwendige Interessenausgleich zwischen vielen Akteuren führt bei Konfliktthemen zu einem bestimmten Bedarf an verfassungsrechtlich geschützter Regelungsintensität, dessen Nichtbefriedigung mittels vager Verfassungsregelungen und politisch leicht änderbarer einfachgesetzlicher Klauseln seinerseits zu einem Ungleichgewicht führen könnte.

### *Verbesserung, Ausmerzung von Defiziten*

Im Vorfeld der Föderalismusreform wurde viel über Nachteile des Verflechtungsmodells gesprochen bis hin zur These einer durch einen zunehmend parteipolitisch instrumentalisierten Bundesrat vorgenommenen „Blockade“ notwendiger politischer Ent-

scheidungen. Diese Verflechtung sollte die Föderalismusreform in offizieller Lesart entscheidend auflösen, und natürlich findet sich in jedem Grundgesetzänderungsentwurf eine Begründung, warum es durch ihn zu einer Verbesserung kommt, um die politischen Mitspieler von einer Zustimmung zu überzeugen. Etwas anderes ist im Gesetzgebungsverfahren nicht üblich. Dies führt zur Frage, inwieweit die Grundgesetzänderungen dazu dienen, Funktions- und Regelungsdefizite abzubauen.

Diese Erklärung für Verfassungsänderungen wird in der Literatur selten konkretisiert. Allerdings müsste man die allgemeine Überlegung für einen Test natürlich verfeinern. Man könnte annehmen, dass Grundgesetzänderungen vor allem durch Defizite der Verfassung bzw. ihrer Wirkung erklärbar sind, die beseitigt werden sollen. Dies wäre auch mit einer gewissen Selektivität der Anpassungen vereinbar. Oder man kann annehmen, dass solcherart Defizite immer irgendwann zu einer Reaktion, einer Änderung führen. Die zweite Annahme entzieht sich schon aufgrund es unspezifischen „irgendwann“ einer Prüfung. Bei beiden Annahmen ist aber vor allem unklar, was eigentlich unter einem „Defizit“ zu verstehen und wie es zu messen ist. Sicher kann man Kritik am Status quo als Begründung für dessen Änderung formulieren, doch politische Kritik kann in komplexen Systemen immer irgendjemand vorbringen.

Nehmen wir das Beispiel Föderalismusreform, dessen Hauptintention in der Entflechtung von Bundes- und Landespolitik bestand. Diese ergibt sich nicht nur aus verflochtenen Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch aus den Grundgesetzregelungen zur Finanzpolitik. Obwohl die bundesstaatliche Ordnung insgesamt auf dem Programm stand und es zu vielen Änderungen kam, soll hier die Bildungspolitik als Beispiel andiskutiert werden, da sie sich zum wichtigsten Streitpunkt der seit 2003 verhandelten Föderalismusreform kristallisierte und aufgrund unvereinbarer Positionen im Dezember 2004 zunächst zum Scheitern der Reform führte. Auch in der Öffentlichkeit wurde die Bildungspolitik – gerade im Zusammenhang mit dem schlechten Abschneiden in der PISA-Studie – diskutiert. Man müsste gemäß dem Erklä-

rungsansatz annehmen, dass hier ein besonderes Defizit vorlag, das beseitigt werden sollte. Was wurde also geändert?

Fast alle Regelungen zum Bildungsbereich, die 2006 modifiziert wurden, waren 1969 von denselben Parteien in ihrer ersten Großen Koalition ins Grundgesetz aufgenommen worden, um eine Bildungsexpansion zu ermöglichen. Die Öffnung und der Ausbau der Universitäten waren ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund nicht möglich, so dass die entsprechende Mischfinanzierung im Hochschulbau, aber auch die Mitwirkung des Bundes in der Bildungsplanung eingeführt wurde. Durch die gemeinsame Verantwortlichkeit von Bund und Ländern für den Ausbau von Studienplätzen und die Bildungsplanung war es beispielsweise möglich, Hochschulsonderprogramme zum Ausgleich von Engpässen in der Lehre zu finanzieren. Obgleich die für die kommenden Jahre erwartete natürliche Erhöhung der Studierendenzahlen („Studentenberg“) und die politisch immer wieder gewünschte Steigerung des Anteils von Studierenden auf EU-Durchschnittsniveau künftig eine weitere Kostenexplosion erwarten lassen, wurde mit der aktuellen Föderalismusreform zunächst ein alternativer Steuerungsansatz angestrebt, der im Wesentlichen eine Überschreibung der Kompetenzen und der Finanzierung von Bildung an die (häufig wenig zahlungskräftigen) Länder – mit Ausnahme der Forschung – vorsah, zuletzt aber nach Protesten abgemildert wurde.

Intentionsgemäß wurde der Art. 75 (1) GG gestrichen, der dem Bund das Recht gab, (unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG) Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Statt dessen wurden in Art. 74 GG spezifizierte Gegenstände des „Hochschulwesens“, nämlich Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse, der konkurrierenden Gesetzgebung zugeschrieben, wobei wiederum Art. 72 (3) GG die Möglichkeit eines *opting out* vorsieht: Länder können durch Gesetz Regelungen über die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse treffen, die von den Bundesregelungen abweichen, sofern der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. In

Art. 91b GG wurden die Gegenstände eines möglichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei Projekten überregionaler Bedeutung präzisiert bzw. teilweise verschoben. Aus dem zuvor allgemein formulierten Gegenstand „Bildungsplanung“ wurden die „Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“. Die „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ als zweiter Gegenstand möglicher Kooperation blieb, ist nun aber explizit unabhängig von der Ansiedlung an einer Hochschule.

Gestrichen wurde Art. 91a (1.1) GG, der die Mitwirkung des Bundes beim Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken festschrieb, wenn diese Aufgabe für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich war. In Konsequenz dieser Streichung entfiel aber für den Hochschulbau die Regelung in Art. 91a (4) GG, dass der Bund die Hälfte der entsprechenden Ausgaben in jedem Land trägt. Dafür wurde im bereits erwähnten Art. 91b GG noch ergänzt, dass Bund und Länder bei Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten zusammenwirken können. Ohnehin sieht Art. 104a GG vor, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen können, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Zur Not könnte auch die Regelung breit ausgelegt werden, dass der Bund den Ländern zeitlich befristet Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren kann, die (unter anderem) zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sind. Diese Klausel wurde spezifiziert und vom alten Art. 104a (4) in den neuen Art. 104b GG verschoben. Die ältere Praxis wurde also modifiziert beibehalten.

An diesem Beispiel wird erkennbar, wie konkret und komplex Verfassungspolitik oft ist und dass sich objektive Bestimmungsfaktoren für die sachliche Richtigkeit einer politischen Entscheidung, für ihre Bewertung als mehr oder weniger oder gar nicht

defizitbehaftet nicht automatisch ergeben. Nicht nur die Politiker in den Parteien, auch die von der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung berufenen Sachverständigen waren sich daher im Vorfeld der Grundgesetzänderung nicht einig. Beispielsweise votierten beim inzwischen gestrichenen Art. 75 (1a) GG zur Rahmengesetzgebung bei allgemeinen Grundsätzen des Hochschulwesens Ferdinand Kirchhof und Edzard Schmidt-Jorzig (wie die Ministerpräsidentenkonferenz) dafür, sie in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen. Peter Huber, Rupert Scholz und Hans-Peter Schneider waren (wie die Landtagspräsidenten) gegen Änderungen an der bestehenden Zuständigkeit des Bundes für die Rahmengesetzgebung im Bildungsbereich. Hans Meyer schlug eine Zwischenlösung vor: die Überführung in Landeskompentenz, aber ohne die Zulassung zum Studium, Studiengänge, Prüfungen, Hochschulgrade und Regelungen zum wissenschaftlichen und künstlerischen Personal, für die ausschließlich der Bund Gesetzgebungskompetenz besitzen sollte. Die Vorschläge der einzigen Politikwissenschaftler unter den Sachverständigen, Arthur Benz und Fritz W. Scharpf, bezeichnete die Synopse des Bundesrates als „im Wesentlichen allgemein“.<sup>9</sup> Dieter Grimm, Stefan Homburg sowie Joachim Wieland nahmen zur Frage nach konkreten Reformvorschlägen zur Entflechtung von Gesetzgebungskompetenzen nicht Stellung (Kommission... 2004: 20, 22, 1).

Für die Beteiligung des Bundes und zentrale Strukturen oder Rahmenvorgaben sprechen ein höheres Maß an Transparenz und Gerechtigkeit. Anfang der 1990er Jahre, als eine teilweise Überführung der Bildungspolitik in die Landesgesetzgebung das letzte Mal groß im Bundestag und in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag diskutiert worden war, forderten besonders die Arbeitgeberverbände und die Industrie- und Handelskammern nachdrücklich, die Einheitlichkeit der Hochschulordnung zu bewahren, und in den Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP setzten sich „nach langwierigen Entscheidungsprozessen ungeachtet der neuerlichen Kompromißbereitschaft der Länder jene Kräfte durch, welche die bescheidenen

Ansätze einer Stärkung der Länderrechte in der Gesetzgebung aus überzogener Sorge um die Handlungsfähigkeit des Bundes – auch in Europa – ablehnten“ (Berlit 1994: 196). Eine komplette Länderverantwortlichkeit könnte dazu führen, dass zumindest manche Länder versuchen, die Bildungsausgaben zu senken, was sich negativ auf die Qualität von Lehre und Forschung auswirken und eine Bildungspreizung zwischen armen und reichen Bundesländern ergeben könnte. Gleichzeitig gibt es offensichtlich gute Gründe für Bildungsföderalismus und *opting-out*-Klauseln. Effizienz, die leistungsstimulierende Wirkung von Wettbewerb zwischen den Ländern und einfachere Entscheidungswege werden da besonders betont. Hans Meyer sah in einem Mischansatz die beste Lösung, um die Ausbildungsqualität der Universitäten trotz des zu erwartenden „Studentenbergs“ fördern und gleichzeitig ein Zuviel an Verflechtung zurückführen zu können (o.A. 2006). Wie an den Einzelmodifikationen erkennbar war, wurde in der Tat nicht komplett der Steuerungsansatz gewechselt, sondern die Zuständigkeit (und damit die Finanzierung) letztlich moderat an die Länder verschoben.

Ist dies nun als verfassungsrechtliche Verbesserung oder Ausgleich eines Defizits zu bewerten? Ich argumentiere: Über die Gewichtung der Steuerungsziele und mithin über die ideale oder „einigermaßen optimale“ – wie Smend (1994: 241) sie als möglich erachtete – Lösung lässt sich keine Einigkeit erlangen. Oder in den Worten des ehemaligen Bundespräsidenten und Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Roman Herzog: „Auch die bestgemeinte Verfassung ist niemals imstande, Idealzustände herzustellen... Im Verfassungsrecht wie in der Politik gibt es nur höchst selten Regelungen, die nur gut oder nur schlecht sind, und vor allem lässt sich meist weder das eine noch das andere mit lediglich theoretischen Gedankenspielen beweisen“ (Herzog 2000: 124f.).

Auch die Politikwissenschaft konnte sich im Vorfeld der Föderalismusreform nicht auf ein generelles Leitbild einigen; „Wettbewerbsföderalisten“ und „Flexibilisierer“ (Jun 2004) gingen „von unterschiedlichen Prämissen und Normen aus und haben

unterschiedliche Erwartungen an die Rolle des Föderalismus in der deutschen Demokratie“ (Sturm 2005: 197). Es gibt keine objektiven Maßstäbe dafür, wie in einem – für die Verfassungspolitik in modernen Demokratien typischen – Konfliktverhältnis zwischen verschiedenen Zielsetzungen Prioritäten gesetzt werden müssen, etwa im Zielkonflikt Effizienz/Wettbewerb versus Integration/Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder dabei, in welchen Politikfeldern eine Finanzierung durch den Bund in welchem Maße sinnvoll ist. Man kann also nicht eine universell beste Lösung formulieren, sondern allenfalls eine, die bestimmten Präferenzen am besten entspricht. Angesichts dieser uneindeutigen Bewertungen aus der „objektiven Wissenschaft“ entbehrt es übrigens nicht einer gewissen Ironie, dass Interessendivergenz bei politischen Eliten eher negativ konnotiert wird, ebenso wie ihre Vorgehensweise, sich angesichts undurchsichtiger Gemengelage an ihren bisher gültigen Eigeninteressen als Maßstab zu orientieren und die passenden Experten – vornehmlich aus der Rechtswissenschaft und der Finanz- bzw. Volkswirtschaftslehre – entsprechend zuzuordnen bzw. zu laden. Die Durchsetzungsfähigkeit von (neuen) Interpretationen scheint tatsächlich in bedeutendem Maße „von ihren Affinitäten zu politischen Kräften bestimmt“ zu sein (Rehder 2005: 171; Nullmeier 1993: 182 ff.), was indes *arguing* zwischen den Verfechtern der (politisch selektierten) Deutungsansätze nicht grundsätzlich verhindert.

Wenn es keine objektiven Ideallösungen gibt, dann kann man auch Abweichungen von ihnen in Form von Defiziten nicht objektiv benennen bzw. messen. Allenfalls wäre es möglich zu prüfen, inwieweit von einer von konkreten Normen, Präferenzen abgeleiteten besten Lösung abgewichen wurde. Dann hängt die Aussagekraft der Befunde allerdings unmittelbar davon ab, ob man diese Präferenzen teilt, Kosten und Nutzen ähnlich quantifiziert und die Auswirkungen von Interdependenzen mit anderen Problemkomplexen ähnlich bewertet. Denn die meisten Grundgesetzänderungen berühren direkt oder indirekt unterschiedliche *Problemdimensionen*, die geschilderte Schwierigkeit der Bewertung vervielfältigt sich also. Eine theoretisch angenommene „beste Lösung“ in der einen Dimension kann eine „beste Lösung“

in einer anderen Dimension behindern oder unmöglich machen, weshalb Gewichtungen auch zwischen Problemdimensionen erforderlich sind, die nicht direkt etwas miteinander zu tun haben. Diese Mehrdimensionalität schafft aber gleichzeitig Raum für Kompromisse, wenn Akteure in einer Entscheidungssituation annehmen, dass ihre sich aus der vorgeschlagenen Neuregelung ergebenden „Verluste“ in der einen durch „Gewinne“ in der anderen Dimension ausgeglichen werden können. Der verfassungstheoretisch abschätzig behandelte politische „Tauschhandel“ (*bargaining*) und das positiv bewertete „Argumentieren“ (*arguing*) sind daher kaum voneinander zu trennen.

Der zweite zentrale Einwand gegen die Erklärung von Verfassungsänderung als Ausmerzungen von Funktionsdefiziten bezieht sich nicht mehr konkret auf die Bildungspolitik, sondern ist allgemeiner und gründet wieder auf einem empirischen Vergleich aller etablierten Demokratien mit mehr als 1 Mio. Einwohnern. Vergleicht man deren Verfassungsänderungspolitik über den erwähnten Zehnjahres-Zeitraum, dann müssten gemäß dem Erklärungsansatz diejenigen mehr Verfassungsänderungen aufweisen, deren Verfassungen an besonderen Funktionsdefiziten oder Mängeln leiden, umgekehrt wären nicht geänderte Verfassungen besonders funktionstüchtig oder systemadäquat. Für den Zeitraum 1993 bis 2003 würde dies bedeuten, dass die Spitzenreiter in Sachen Verfassungsänderungen, nämlich Österreich (21 Änderungen), die Schweiz (18 + eine neue Verfassung), Finnland (16 + eine neue Verfassung), Belgien (16), Costa Rica (15) etwas abgeschlagen auch Deutschland (13), erheblich stärkere Verfassungsdefizite aufweisen als die Nullreformierer. Das waren in diesem Zeitraum Australien, Benin, Bulgarien, Dänemark, Japan, Spanien, Südkorea und die USA. Diese Deutung erscheint auch ohne Tiefenuntersuchung kaum haltbar (für die Daten siehe Lorenz 2006).

Mildert man die Annahme aber ab und verständigt sich auf die plausiblere Variante, Verfassungsänderungen nicht als Behebung objektiver Funktionsdefizite zu betrachten, sondern als versuchte Behebung *individuell* (z.B. von einer Partei) wahrgenommener



Funktionsdefizite, dann ändert sich die Stoßrichtung der Annahme komplett. Kern der Erklärung sind dann nämlich nicht mehr die Defizite, sondern *Akteurskonstellationen*, die zur Durchsetzung einer bestimmten Sichtweise führen bzw. beitragen. Ich werde später darauf zurückkommen.

### *Historischer / kultureller / normativer Wandel, gesellschaftliche Konflikte / Krisen*

Die nächsten Erklärungsfaktoren – in der Verfassungsgemeinschaft aufkommende Konkurrenzinterpretationen, historischer Wandel, gesellschaftliche Konflikte/Krisen, kann man gemeinsam empirisch testen. Zu diesem Zweck sind zunächst Phasen besonderen historischen Wandels usw. zu definieren. Fanden hier oder etwas später – wenn wir eine gewisse zeitliche Verzögerung für die Artikulation des Wandels gegenüber den politischen Akteuren und wegen des Gesetzgebungsverfahrens annehmen – vermehrte verfassungspolitische Aktivitäten statt, die zudem thematisch mit den gewandelten Rahmenbedingungen übereinstimmen?

Als Untersuchungsphasen bieten sich die späten 1960er Jahre und der Beginn der 1990er Jahre an. Die erste Phase war besonders durch die emanzipatorische Studentenbewegung geprägt. Die Einforderung einer Debatte über die eigene Vergangenheit konkurrierte nun mit dem für die westdeutsche Nachkriegsgesellschaft typischen Ausblenden der Geschichte, es wurde Protest laut gegen die als wertelos angesehene Konsumorientierung der Gesellschaft, alternative Lebensformen etablierten sich. All dies wurde begleitet von gesellschaftlichen und politischen Konflikten bis hin zum späteren Terrorismus von links. Zwar war die Jugend- und Protestbewegung nicht mehrheitsfähig, doch dass 1969 die SPD erstmals die 40-Prozent-Hürde übersprang, gemeinsam mit der unter Walter Scheel linksliberal positionierten FDP erstmals in Regierungsverantwortung gelangte, sowie Willy Brandts Motto „Mehr Demokratie wagen!“ waren deutliche Zeichen eines gesellschaftlichen Wandels über die Studentenbewegung hinaus.

Die zweite von mir ausgewählte Zeitphase wurde eingeleitet durch die Wende in der DDR, der die deutsche Wiedervereinigung folgte, eine immer offiziell angestrebte und zuletzt von den meisten gar nicht mehr für realistisch befundene historische Zäsur. Erkennbar waren trotz der Euphorie über die Einheit fundamentale gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und kulturelle Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, die ebenfalls durchaus auch zu Konflikten führten. Für die neuen Bundesländer spezifisch waren (und sind es teils noch) die Höhergewichtung von Gerechtigkeit und Kollektivorientierung gegenüber individuellen Freiheitsrechten und dem Schutz des Bürgers vor staatlichen Eingriffen in seine Privatsphäre, die Konfessionslosigkeit, die besonders mit dem in Art. 7 (3) GG festgeschriebenen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen kontrastiert, die schwache Verwurzelung von Parteien jenseits der SED/PDS/Linkspartei, die ein abweichendes Wahlverhalten begründete und gemeinsam mit den Diktaturerfahrungen den Wunsch nach mehr Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung förderte, die spezifischen Lebensentwürfe, das eigene Rollenbild und Erwerbsverhalten von Frauen oder die angesichts der rasch anwachsenden Arbeitslosigkeit besonders große Erwartungshaltung gegenüber dem Staat, Arbeitsplätze und soziale Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Auch dieser bedeutende Wandel musste sich entsprechend den zu prüfenden Ansätzen in der Entwicklung des Grundgesetzes niedergeschlagen haben.

Um möglichst genau zu sein, habe ich die Übersicht über Grundgesetzänderungen nun verfeinert und nicht mehr nach Legislaturperioden, sondern nach Jahren sortiert. Dabei zeigt sich die in Abb. 7 dargestellte Entwicklung:

Eine Häufung von Verfassungsänderungen lässt sich deutlich für die erste der beiden Phasen beobachten.<sup>10</sup> Allein 1968 verabschiedete der Bundestag sieben Grundgesetzänderungsgesetze, ein Jahr später folgten noch einmal vier. Auch für die zweite Phase ist eine gewisse Häufung feststellbar, wenngleich es hier nicht so viele Grundgesetzänderungsgesetze gab wie Ende der

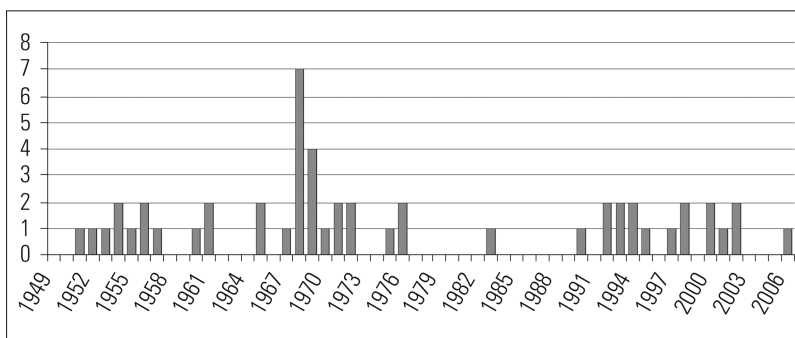


Abb. 7:

*Grundgesetzänderungen nach Jahren, 1949–2006*

Anmerkung: Die Grundgesetzänderungen sind erfasst nach dem Jahr der Verabschiedung im Bundestag.

Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).

1960er Jahre. Der Kontrast zur üblichen Verfassungspolitik war aber insofern ausgeprägt, als diese Häufung einer insgesamt untypischen Phase von wenig Grundgesetzänderungen folgte. Im übrigen ist zu bemerken, dass die eigentliche Häufung von zwei Verfassungsänderungen pro Jahr erst 1992 einsetzte, was der kognitiven und verhandlungsmäßigen Verarbeitung von änderungs-induzierendem Wandel im Gesetzgebungsverfahren geschuldet sein könnte. So beendete die im Zuge der Wiedervereinigung eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat erst 1993 ihre Tätigkeit.

Dass historischer, gesellschaftlicher, kultureller Wandel in diesen Phasen mit einer Häufung von Grundgesetzänderungen einhergehend, bedeutet jedoch nicht, dass er sie herbeiführte. Dass man bei der Interpretation vorsichtig sein muss, ergibt sich schon allein daraus, dass insbesondere die zweite Phase sich nicht stark von der üblichen Verfassungsänderungspolitik unterschied. Um die Jahrtausendwende herum oder Mitte der 1950er Jahre gab es auch kleinere Häufungen, die aber nicht eindeutig durch historischen, gesellschaftlichen und kulturellen Wandel ausgelöst wurden. Insofern ist es nicht nur ratsam, sondern zwingend notwendig, sich auch die Inhalte der jeweiligen Grundgesetzände-

rungen anzusehen. Tab. 6 enthält einen Überblick über die betroffenen Regelungsmaterien.

1967–1972	1990–1994
Möglichkeit konjunkturpolitischer Maßnahmen der Bundesregierung;	Privatisierung der Flugsicherung;
Bildung des gemeinsamen Senats der obersten Bundesgerichte;	EU: Ratifikation von Maastricht, Staatsziel europäische Einigung, Mitwirkung der Länder, Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank;
Notstandsgesetzgebung, Definition des Verteidigungsfalls, Gemeinsamer Ausschuss;	Asyl: Drittstaatenregelung;
Fristenänderung für Bundesrat beim Gesetzgebungsvorgang;	Privatisierung der Bundesbahn;
Verfassungsbeschwerde von jedermann, Gemeinden und Gemeindeverbänden;	Privatisierung der Deutschen Post und der Telekom;
Finanzplanung: Mehrjahreshaushalt, Kompetenzen Bundesrechnungshof;	Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau;
Finanzplanung: Änderung Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben, Lastenausgleich, Steuerverteilung;	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen;
Bund-Länder: Förderung Hochschulen und Forschung unter Bundeszuständigkeit;	Länder: Neugliederung der Länder durch Staatsvertrag, Regelung für Berlin und Brandenburg;
Länder: Änderung im Verfahren Neuregelung des Bundesgebietes;	Änderung in konkurrierender Gesetzgebung.
Justiz: Änderung bei Staatsschutzstrafsachen;	

Tab. 6:

*Inhalte der Grundgesetzänderungen 1967–1969 und 1990–1994*

*Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005; Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).*

In der ersten Phase gesteigerten gesellschaftlichen Wandels änderten sich im Grundgesetz Regelungen betreffend Konjunkturpolitik, Justiz, Notstandsgesetzgebung, politisch-prozessuale Vorgaben, Finanzplanung, Lastenausgleich, Steuerverteilung, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Hochschulbereich. Eine enge Verbindung zu den oben geschilderten gesellschaftlichen Wandlungstendenzen ist hier nicht erkennbar. In der zweiten, der Nachwendephase, änderten sich im wesentlichen die Regelungen zu Rahmengesetzgebung des Bundes, konkurrierender Gesetzgebung, wiederum zum politischen Procedere, zum Asylrecht. Zudem wurden der Europaartikel und die Unabhängigkeit der europäischen Zentralbank festgeschrieben und die Voraussetzungen für die Privatisierung von Post, Tele-

kom, Bundesbahn und Flugsicherung geschaffen. Trotz der Einheit wird hier eine große Kontinuität der Verfassung erkennbar.

In beiden Phasen lassen sich die Grundgesetzänderungen also kaum deutlich auf gesellschaftlichen, kulturellen oder normativen Wandel, Krisen oder den Konflikt gesellschaftlicher Kräfte zurückführen. Für die erste Phase Ende der 1960er Jahre war sogar umgekehrt die Verfassungspolitik selbst, besonders die 1968 eingefügten Regelungen zur Notstandsgesetzgebung, Auslöser für politischen Protest und die Herausbildung gesellschaftlicher Gegengruppen und nicht umgekehrt. Die westlichen Besatzungsmächte hatten die Verabschiedung entsprechender Regelungen zur Voraussetzung dafür erklärt, noch bestehende Vorbehaltsrechte im Bereich der inneren Sicherheit aufzuheben, aber in der Öffentlichkeit wurde sie „als Schritt zur Ausschaltung des Parlaments und in den autoritären Notverordnungsstaat kritisiert“ (Glaeßner 1999: 274).

Auch die Grundgesetzänderungen nach 1989 spiegelten äußerst bedingt das historische Moment der deutschen Einheit wider. Es wurde die Chance vertan, eine „nachholende Republikgründung“ (Habermas) vorzunehmen, das Grundgesetz breit zu diskutieren oder es an spezifisch ostdeutsche Voraussetzungen, besonders den Wunsch nach einer Verankerung sozialer Staatsziele und von mehr Partizipationsmöglichkeiten, anzupassen (Kloepfer 1994; Batt 1996; Lhotta 1998). Die Gemeinsame Verfassungskommission selbst war „eine ungeliebte Kommission, die erst nach langem politischen Ringen konstituiert werden konnte und niemals zu einem gemeinsamen, ihre Beratungen tragenden Selbstverständnis gelangt ist“ (Heitmann 1993: 12). Dort setzten sich gerade *nicht* diejenigen durch, die hofften, „mittels der Verfassung dem neu entstehenden Selbstverständnis des gesamtdeutschen Gemeinwesens Ausdruck zu geben“ (Bremers 1997: 21), sondern diejenigen, die das Grundgesetz vor allem als ein bewährtes Regelwerk zur Sicherung der technischen, prozeduralen Funktionsweise des Staates und des politischen Prozesses betrachteten. Die Verfassungskommission selbst hat „nichts getan, um eine öffentliche Diskussion zu fördern“ (Hennis 1993: 30).

Selbst die europäische Integration mit und nach dem Vertrag von Maastricht, die sich im Grundgesetz stärker spiegelte als die deutsche Wiedervereinigung (Glaeßner 2001), bildete einen untergeordneten Punkt in der Verfassungspolitik, trotz des 1992 eingefügten großen neuen Europaartikels, der den Raum des alten, auf die mögliche Erweiterung des bundesdeutschen Gebiets gerichteten Art. 23 GG beerbte.<sup>11</sup> Eher indirekt lassen sich einige jüngere Verfassungsänderungen als Reaktionen auf Folgen der europäischen Grenzöffnung, wie Migration und Kriminalität oder erhöhte wirtschaftliche Standortkonkurrenz, begreifen, so die Veräußerung von Staatseigentum aufgrund ausufernder Verschuldung und Ausgabendruck, die durch die deutsche Einheit noch befördert wurden, die Asylneuerungen und Ausnahmen von der Unverletzlichkeit der Wohnung („Großer Lauschangriff“).

Insofern ist zwar eine Verbindung zwischen dem Wandel der Umstände und der Verfassungsänderungspolitik erkennbar, doch die Annahme, dass diese vor allem und direkt Ausdruck dieses Wandels oder gesellschaftlicher Kräfte und Konflikte sei, ist so nicht zu halten. Vielleicht deshalb weckten die meisten Grundgesetzänderungen kaum Interesse in der breiten Öffentlichkeit, und auch die Medien berichten über entsprechende Entwicklungen erst dann, wenn konkrete Entscheidungen anliegen und naturgemäß den Widerspruch politischer Gegner herausfordern oder wenn sie bereits getroffen wurden. Die bereits aufgezeigte deutliche Dominanz von Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, der Finanzverfassung, von Belangen der Justiz und von Regelungen zum politischen Prozess ist so gar nicht zu erklären (vgl. Busch 1999: 566).

Diese Argumentation möchte ich ergänzen um einen Blick auf die Grundgesetzänderungsinitiativen insgesamt, die Abb. 8 aufgeschlüsselt nach Jahren zeigt.

Vergleicht man die Grundgesetzänderungsinitiativen insgesamt mit den verabschiedeten Änderungsgesetzen, dann zeigt sich, dass es Ende der 1960er Jahre gar nicht so viel mehr Initiativen gab als zuvor, beispielsweise als Anfang der 1950er Jahre, 1957/58

oder 1964/65. Dies spricht gegen einen größeren Bedarf an Verfassungsmodifikationen bzw. eine stärkere Einforderung solcher Änderungen angesichts gesellschaftlichen Wandels oder aufkommender Wertekonflikte. Der Unterschied bestand vielmehr darin, dass ein viel größerer Anteil dieser Initiativen auch tatsächlich verabschiedet wurde. Ganz anders stellte sich die Situation seit Ende der 1980er Jahre dar. Hier zeigte sich ein deutliches Wiedererstarren verfassungspolitischer Initiativen, deren Erfolgsquote jedoch sehr gering war. Dies deutet auf politische Konflikte hin, die sich aber gerade nicht in Grundgesetzänderungen niederschlugen, weil Konflikte den für das Zustandekommen der doppelten Zweidrittelmehrheit notwendigen Konsens tendenziell behindern und nicht fördern.

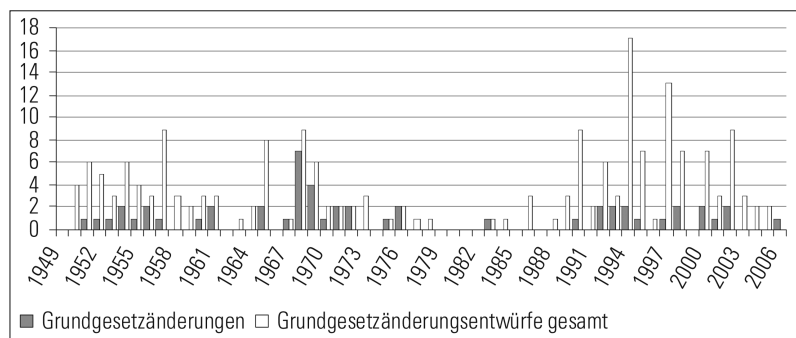


Abb. 8:

#### *Grundgesetzänderungsinitiativen im Zeitverlauf*

*Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).*

Als Zwischenfazit kann man festhalten: Zwar mögen starker gesellschaftlicher, politischer, ökonomischer, internationaler Wandel zu Verfassungsänderungen führen, aber erstens eher indirekt und verzögert, zweitens lassen sich so nicht die meisten Grundgesetzänderungen erklären. Daher ist es wichtig herauszufinden, ob und wie politische Konstellationen die verfassungspolitische Verarbeitung von Wandlungsanreizen und Funktionalitätserwägungen beeinflussten. Es geht also im Folgenden um die beiden vorletzten Erklärungsfaktoren „Eliten“ und „Akteure“, wobei of-

fen gelassen wird, ob sie nun normgeleitet oder nutzenmaximierend oder gemischt motiviert agieren.

### *Mehrheitsverhältnisse*

In Demokratien liegt der formal-prozedurale Schlüssel dafür, ob und wie sich bestimmte politische Akteure gegenüber anderen durchsetzen, in den Mehrheitsverhältnissen. Wenn also schon nicht die Umstände die unterschiedlichen Häufigkeiten und die inhaltlichen Zielsetzungen von Grundgesetzänderungen erklären, dann sind es vielleicht die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, die Grundgesetzänderungen behindern oder fördern?

Tatsächlich wurden gerade in der Phase der ersten Großen Koalition 1966 bis 1969 zentrale politische Reformprojekte verabschiedet, und wenn man es genau bedenkt, fiel die stärkste Häufung von Grundgesetzänderungen ja nicht nur in eine Phase gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Wandels, sondern eben in diese Phase der Großen Koalition, was erklärt, warum die Erfolgsquote eingebrachter Grundgesetzänderungsentwürfe hier so hoch lag. (Dass die Aushandlung damit trotzdem nicht pauschal einfacher wurde, ist daran erkennbar, dass 1968 das einzige Jahr war, in dem der Durchschnitt der in eine verabschiedete Grundgesetzänderung eingegangenen Initiativen mit 3,14 signifikant über den 1–2 üblichen Initiativen lag – und das bei insgesamt sieben Grundgesetzänderungen, was das Risiko einer zufälligen Verzerrung stark mindert).

Allerdings sollte systematisch und nicht nur anekdotisch geprüft werden, ob der Stimmenanteil jener Länder im Bundesrat, deren Regierung ausschließlich aus den Regierungsparteien auf Bundesebene zusammengesetzt war<sup>11</sup>, die Anzahl in Kraft getretener Grundgesetzänderungen pro Jahr positiv beeinflusste. In Annahme eines stetigen Änderungsanreizes aufgrund gewandelter Umstände könnte man die Hypothese formulieren: Je höher dieser Stimmenanteil im Bundesrat, desto mehr Grundgesetzän-



derungen. So plausibel die Idee eines Zusammenhangs, so enttäuschend die Empirie: Es lässt sich kein linearer Zusammenhang erkennen (Pearsons  $r = 0,04$ ).

Alternativ kann man noch die Hypothese prüfen: Je höher der Stimmenanteil jener Länder im Bundesrat, deren Regierungen ausschließlich aus den Parteien zusammengesetzt sind, die auf Bundesebene die Opposition bilden, desto weniger Grundgesetzänderungen finden pro Jahr statt. Hier zeigt sich zwar ein schwacher negativer Zusammenhang ( $r = -0,3$ ), doch insgesamt ist anhand der verabschiedeten Verfassungsänderungen kein essenzieller Einfluss parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse auf die Häufigkeit von Grundgesetzänderungen nachzuweisen. Ein Blick auf das Streudiagramm veranschaulicht diesen Befund:

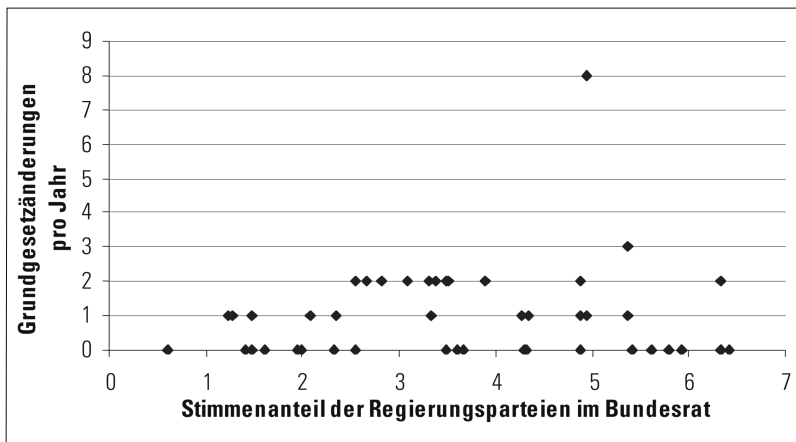


Abb. 9:

*Grundgesetzänderungen und Stimmenanteil der Regierungsparteien im Bundesrat*

Anmerkung: Berücksichtigt ist jeweils das Jahr des Inkrafttretens der Grundgesetzänderungen.

Quelldaten zu den Stimmenverteilungen: Schindler 2000; Schindler 2005; [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

Zwar traten die meisten Grundgesetzänderungen pro Jahr in Kraft, als die Regierungsparteien einen hohen Stimmenanteil im Bundesrat aufwiesen, nämlich 1969 während der bereits erwähnten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD auf Bundesebene

(zur besseren Nachvollziehbarkeit im Zeitverlauf siehe Abb. 10). Doch die 0 bis 3 Grundgesetzänderungen pro Jahr wurden mal bei einem höheren, mal bei einem niedrigeren Stimmenanteil der Regierungsparteien verabschiedet. In den 1970er Jahren, als eine Bundesregierung unter Brandt und Schmidt erstmals über einen langen Zeitraum mit einer „Oppositions-“ Mehrheit im Bundesrat konfrontiert war, wurden tatsächlich vergleichsweise wenig Grundgesetzänderungen verabschiedet. Dies gilt jedoch nicht für den Zeitraum 1958 bis 1961, als die Regierungsmehrheit im Bundesrat ebenfalls nur schwach vertreten war, und für die sich seit den 1990er Jahren wieder verstärkenden verfassungspolitischen Aktivitäten, die bei entgegengerichteten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat stattfanden.

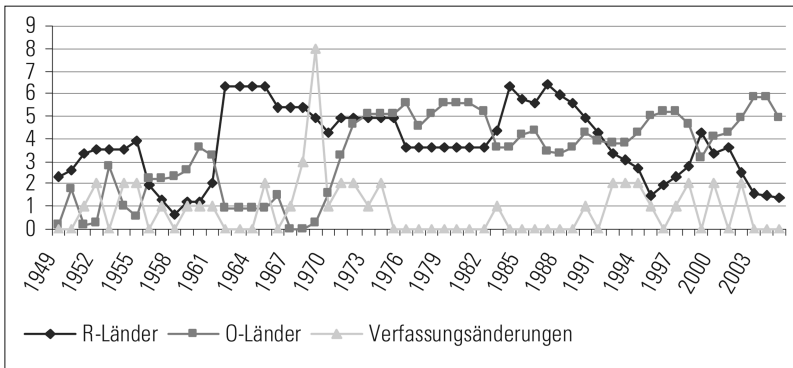


Abb. 10:

*Grundgesetzänderungen und Stimmenanteile im Bundesrat im Zeitverlauf*

*Quelldaten zu den Stimmenverteilungen: Schindler 2000; Schindler 2005, [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)*

Umgekehrt gab es in den 1980er Jahren, einer Zeit gleichgerichteter Mehrheiten und damit tendenziell vorteilhafter Bundesratsverhältnisse<sup>13</sup>, nur eine, zudem thematisch untypische, Grundgesetzänderung zur Parteienfinanzierung. Wie stets in der Geschichte der Bundesrepublik waren die Parteien bei dieser Problematik erst auf Druck aktiv geworden (Römmele 2000).<sup>14</sup>

Es gibt noch einen dritten Zusammenhang, der geeignet ist, einen möglichen Einfluss parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse

auf die Häufigkeit von Grundgesetzänderungen zu fundieren, und zwar indirekt. Man könnte die Hypothese formulieren: Je höher der Stimmenanteil jener Landesregierungen im Bundesrat, die von Parteien gebildet wurden, die auf Bundesebene die Regierung stellten, desto weniger Änderungsentwürfe aus dem Regierungslager scheitern. Dabei werden unter Regierungslager die Bundesregierung, die Fraktion der größten Regierungspartei oder die Fraktionen mindestens zweier anderer (als der größten) Regierungsparteien verstanden. Doch auch die Ergebnisse dieses Tests enttäuschen: Wie bei den verabschiedeten Grundgesetzänderungen zeigt sich kein bzw. ein nur schwacher linearer Zusammenhang (Pearsons  $r = 0,11$ ). Das folgende Streudiagramm veranschaulicht dies.

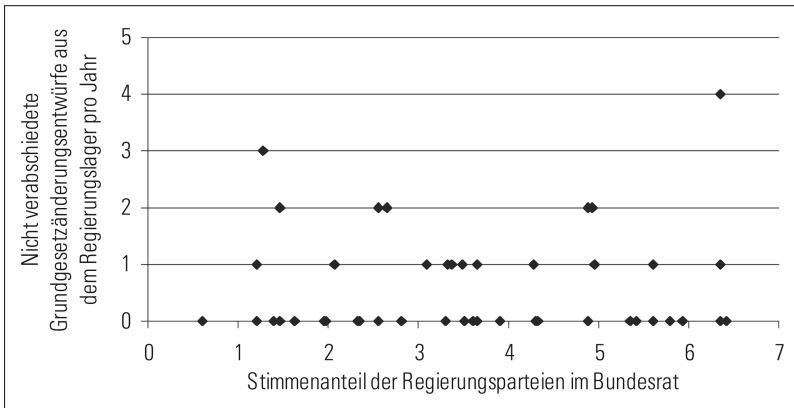


Abb. 11:

*Nicht verabschiedete Grundgesetzänderungsentwürfe aus dem Regierungslager*

Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005.

Ähnlich wie bei den verabschiedeten Grundgesetzänderungen lautet die prüfbare Alternativhypothese: Je größer der Anteil der Opposition im Bundesrat, desto mehr Grundgesetzänderungsentwürfe des Regierungslagers auf Bundesebene scheitern. Auch hier ist ein nur schwacher, im übrigen negativer Zusammenhang erkennbar ( $r = -0,16$ ). Abb. 12 (S. 44) mit den Basisdaten im Zeitverlauf veranschaulicht: Dass 1957, 1965 und 1969 jeweils

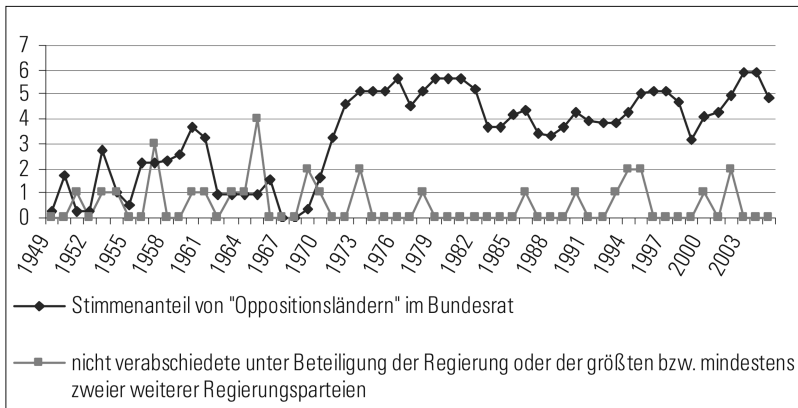


Abb. 12:

*Nicht verabschiedete Grundgesetzänderungsentwürfe aus dem Regierungslager und Stimmenanteil der „Opposition“ im Bundesrat im Zeitverlauf*

„Opposition“: Bundesländer, deren Regierungsparteien auf Bundesebene der Opposition angehörten.

Quelldaten zu den Stimmenverteilungen: Schindler 2000; Schindler 2005, [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

mindestens zwei Vorlagen aus dem Regierungslager nicht verabschiedet wurden, lässt sich nicht mit einem hohen Oppositionsanteil im Bundesrat erklären. Tatsächlich gelangten diese Entwürfe nie bis zur Abstimmung im Bundesrat, sondern blieben schon während des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag auf der Strecke.

Lediglich 1973, 1994/95 und 2002 ging das gehäufte Scheitern entsprechender Entwürfe mit einem hohen Stimmenanteil der „Bundesopposition“ im Bundesrat einher. Die beiden Regierungsvorlagen 1973 scheiterten aber nicht am Bundesrat, sondern gelangten gar nicht erst über die Ausschussüberweisung durch den Bundestag hinaus. Die Vorlagen 1994 und eine 1995 scheiterten aufgrund einer fehlenden Zweidrittelmehrheit im Bundestag. 2002 wurde eine Grundgesetzänderungsvorlage der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Ergänzung des Tiereschutzes als Staatsziel nach der zweiten Beratung im Bundestag für erledigt erklärt, nachdem am selben Tag eine im Verfahren ausgehandelte interfraktionelle Initiative mit demselben Ziel vom

Bundestag verabschiedet wurde. Eine Vorlage zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz blieb ebenfalls im Bundestag auf der Strecke. Sie scheiterte an der nicht erreichten Zweidrittelmehrheit.

Eine Gesamtanalyse aller Regierungsentwürfe untermauert die aufkommenden Zweifel an der Änderungshürde Bundesrat: Von allen 30 nicht verabschiedeten Grundgesetzänderungsentwürfen, die von 1949 bis 2005 von der Bundesregierung, von der größten Regierungsfraktion oder mindestens zwei kleinen Regierungsfractionen eingebracht worden sind, scheiterten nur zwei aufgrund einer Zustimmungsversagung des Bundesrats: 1951 eine Verfassungsänderung betreffend den Lastenausgleich zwischen Bund und Ländern sowie 1995 eine Vorlage zur Abgeordneten- und Altersentschädigung. Die erste war von den Regierungsparteien eingebracht worden, die zweite von den Fraktionen der Regierungsparteien CDU/CSU und der SPD gemeinsam. Die Ablehnung durch den Bundesrat spricht daher nicht für dessen parteipolitische Instrumentalisierung, wie dies in der „Blockadethesen“-Diskussion zumeist unterstellt wird, sondern es gab – auch aufgrund von Reaktionen aus der (Medien-)Öffentlichkeit – Bedenken gegen den interfraktionellen Entwurf der Abgeordnetenmehrheit betreffend die eigene Alimentierung.

Natürlich wird auch diese quantitativ-methodisch begründete Zurückweisung der Blockadethese zu differenzieren sein. Dafür müsste man qualitativ vorgehen und prüfen, inwieweit Oppositionsländer im Vorfeld unter Androhung einer Nichtzustimmung im Bundesrat eigene Interessen durchsetzten – immerhin ist der Bundesrat bei Regierungsvorlagen formal, bei anderen informell bereits in die Aushandlungen involviert. Aufgrund der dafür notwendigen aufwändigeren Methodik und der Schwierigkeit, informelles Handeln zu erfassen und nachzuweisen sowie das Eingehen auf Forderungen bestimmter Akteure zu messen, wurde hier bislang noch wenig bzw. nur ausschnittweise Forschung betrieben.

Als Zwischenfazit der empirischen Analysen zu den politischen Mehrheitsverhältnissen lässt sich bis hierher festhalten:

(1) Das formale Scheitern von Grundgesetzänderungen lässt sich nicht mit dem Vetospieler Bundesrat erklären. Wenn Initiativen nicht verabschiedet wurden, dann wurden die Weichen dafür nahezu ausschließlich im Bundestag gestellt.

(2) Die Bundesregierung und die Mehrheitsfraktionen nutzten gleichgerichtete parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht zu mehr Grundgesetzänderungsinitiativen und ignorierten damit parteipolitische Opportunitätsfenster.

(3) Mit dem Anstieg „oppositioneller“ Stimmen im Bundesrat erhöhte sich tendenziell die Anzahl der verabschiedeten Grundgesetzänderungen. Er führt offenbar nicht zu einer Blockade, sondern steigert die Wahrscheinlichkeit von inhaltlichen Aushandlungen, die in gemeinsame Entscheidungen münden.

Weitgehend unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag lässt sich insgesamt eine Dominanz der Regierungsentwürfe an den Grundgesetzänderungen konzidieren. Danach folgen ein großer Anteil von Initiativen, die im Bundestag gestartet wurden und ein minimaler Anteil an Grundgesetzänderungen, die durch den Bundesrat initiiert worden waren (Abb. 13).

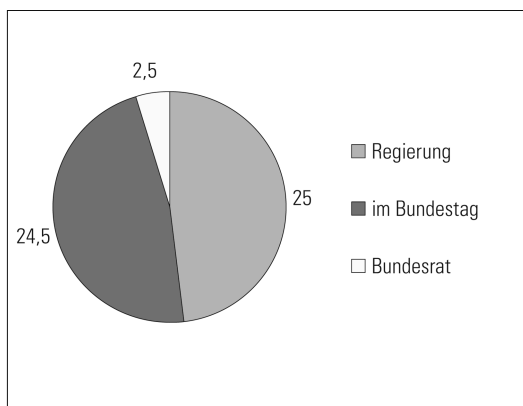


Abb. 13:  
*Initiatoren der Grundgesetzänderungen, 1949–11.2006*

Anmerkung: Gingen Vorlagen der Regierung und des Bundestages bzw. der Regierung und des Bundesrates in eine Grundgesetzänderung ein, so wurde jeweils ein Wert von 0,5 zugeschrieben. Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).

Eindeutige Relevanz haben die Mehrheitsverhältnisse lediglich für die Erfolgsaussicht von Grundgesetzänderungsentwürfen

der Opposition. Während die selteneren Regierungsentwürfe eine sehr hohe Erfolgsquote von 72,5 Prozent aufwiesen (Tab. 7, S. 49), kommen die nicht verabschiedeten Entwürfe wenig überraschend fast immer von der Opposition im Bundestag. Dies gilt besonders für die Zeit seit den späten 1980er Jahren, denn seit dem Einzug der Grünen ins Parlament, wesentlich stärker aber noch mit dem Einzug der PDS, überstieg die Zahl eingebrachter die Zahl der verabschiedeten Grundgesetzänderungsentwürfe deutlich (Abb. 8, S. 39). Nur ein einziges Mal in der Geschichte der Bundesrepublik wurde eine Grundgesetzänderungsvorlage verabschiedet, die von einer Oppositionsfraktion allein eingebracht worden war: Das von der SPD-Fraktion initiierte zehnte Grundgesetzänderungsgesetz, das am 01.01.1960 in Kraft trat, beinhaltete die Aufnahme der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken in die konkurrierende Gesetzgebung sowie die verfassungsrechtliche Fixierung der Kompetenz für eine Bundesauftragsverwaltung auf dem Gebiet der Kernenergie.<sup>15</sup> Andere Oppositionsentwürfe waren zwar in Teilen erfolgreich, wurden aber oft mit Entwürfen anderer Akteure zusammengeführt und sind insofern nicht eindeutig als „Siege der Opposition“ zu bezeichnen.<sup>16</sup>

Seit den 1990er Jahren nahm die Zahl von Grundgesetzänderungsinitiativen deutlich zu. Für die Opposition, insbesondere die kleinen parlamentarischen Fraktionen bzw. Gruppen ist offensichtlich die wirkliche Durchsetzung des konkreten Entwurfs nicht das ausschlaggebende Entscheidungskriterium für die Einbringung von Änderungsinitiativen. Dies ließ sich bereits für die frühe Verfassungspolitik bis Ende der 1950er Jahre beobachten und noch einmal Mitte der 1960er Jahre, danach war die Initiierungslust der Opposition in der Verfassungspolitik schwach ausgeprägt. Auch für die normale Tätigkeit des Bundestages war in dieser Zeit kennzeichnend, dass die Opposition große politische Debatten und Visionen, die naturgemäß oft Verfassungsfragen berühren, mied, ihre Kontrollrechte kaum noch nutzte und sich statt dessen auf die nicht-öffentliche Mitwirkung im Kleinen, an den normalen Gesetzgebungsverfahren konzentrierte (vgl. Hen- nis 1966: 27 ff.).

Erst nach dem Einzug der Grünen (später Bündnis 90/Die Grünen) in den Bundestag 1983 und nach dem Hinzukommen der Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (später PDS, Linkspartei) 1991 änderte sich dies wieder. Beide brachten eine Vielzahl von Grundgesetzänderungsinitiativen ein. Nach dem Regierungswechsel hin zu Rot/Grün 1998 stoppten die selbständigen verfassungspolitischen Aktivitäten der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, während sich nun die Fraktion der FDP nach langer Abstinenz wieder als Alleininitiatorin von Grundgesetzänderungen engagierte. In der vorzeitig beendeten 15. Legislaturperiode 2002 bis 2005 war die PDS im Bundestag mit nur zwei Abgeordneten vertreten und konnte daher gemäß § 76 (1) der Geschäftsordnung keine eigenen Initiativen einbringen (Abb. 14).

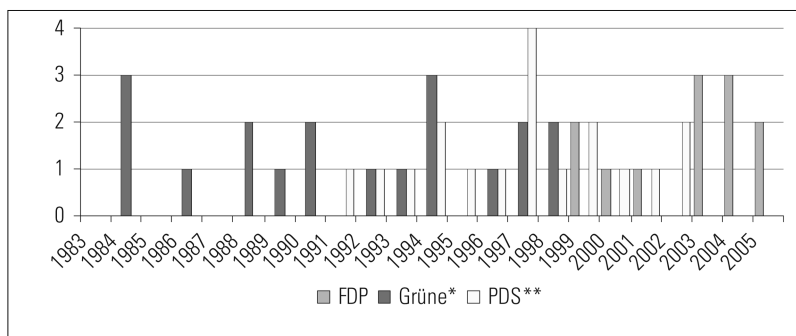


Abb. 14:

*Allein eingebrachte Grundgesetzänderungsinitiativen der parlamentarischen Vertretungen der kleinen Parteien seit Einzug der Grünen in den Bundestag 1983, 10.–15. Legislaturperiode*

\* Fraktion der Grünen (1983–1990), Gruppe Bündnis 90/Die Grünen (Ost) (1990–94), Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

\*\* Gruppe der PDS/Linke Liste (1990–94), Gruppe der PDS (1994–98), Fraktion der PDS (1998–2002)

Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005; GESTA o.J.

Die zeitliche Entwicklung dieser Aktivitäten und die Einbringung trotz schlechter Erfolgsaussicht legen die Deutung nahe, dass gerade die kleinen Oppositionsgruppen und -fraktionen angesichts ihrer geringeren politischen Stärke im Bundestag Grundgesetzänderungsentwürfe als eine relativ einfache Möglichkeit nutzen,



um auf Wahrnehmung durch die „Großen“ zu pochen und sich – auch gegenüber der eigenen Wählerklientel – zu legitimieren, während Fraktionen kleiner Parteien in Regierungsverantwortung sich allein auf die Integration in die Koalitionspolitik konzentrieren bzw. durch Koalitionsverträge gebunden sind. Auffallend ist, dass die steigende Häufigkeit verfassungspolitischer Initiativen seit den 1990er Jahren nicht stark mit der Vielfalt der Änderungsmaterien korrelierte, sondern dass sich ein Großteil der Initiativen auf bestimmte Themen konzentrierte, die immer wieder auf die Agenda gesetzt wurden. Dies brachte den Tierschutz sowie die Direktdemokratie in die „Top Five“ der Themen nicht verabschiedeter Grundgesetzänderungsentwürfe (wobei der Tierschutz inzwischen wie intendiert tatsächlich Staatsziel wurde). Aktivismus und inhaltliches Profil der verfassungspolitischen Initiativen der kleinen Parteien lassen zusammen auf eine Mischung aus Wettbewerbsorientierung und programmatisch-normativer Orientierung schließen, wie sie auch für die Programmatik der deutschen Parteien insgesamt festgestellt wurde (Klingemann/Volkens 2001).

Die Erfolgsquote von Grundgesetzänderungsentwürfen, die aus der Mitte des Bundestages eingereicht wurden, liegt nicht zuletzt aufgrund dieser Instrumentalisierung als Artikulationsinstrumente der kleinen Oppositionsgruppen und -fraktionen mit 17,6 Prozent unter der des Bundesrates (Tab. 7), der möglicherweise aufgrund weitgehend fehlender Interessen- bzw. Präferenzidentität der Länder nur sehr selten eigene Entwürfe als Verfassungsorgan einbrachte.<sup>17</sup>

	eingbracht	Angenommen bzw. eingegangen in Grundgesetzänderung	Erfolgsquote
Bundesregierung	40	29	72,5%
Bundestag	159	28	17,6%
Bundesrat	15	3	20,0%

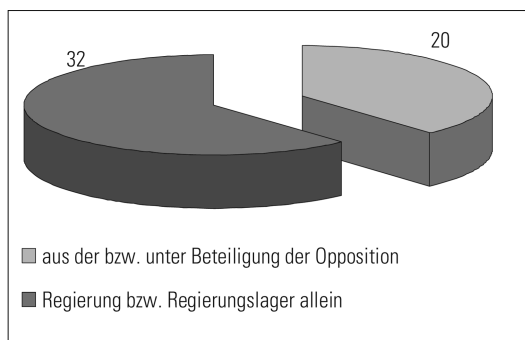
*Tab. 7:*

*Erfolgsquote von Grundgesetzänderungsinitiativen nach Verfassungsorgan*

*Stand: Ende der 15. Legislaturperiode (2005), um laufende Verfahren auszuschließen.*

*Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005; GESTA o.J.*

Insgesamt wiederholt sich in der Verfassungspolitik ein aus der „normalen“ Politik und aus der generellen Funktionsweise der parlamentarischen Systeme bekanntes Muster: Die (Bundes-)Regierung ist ein besonders wichtiger Themensetzer und erfolgreicher Gesetzesinitiator, auch wenn die meisten und vor allem politisch bedeutsame Gesetzentwürfe nicht ohne Änderung den Bundestag und den Bundesrat passieren, die „Letztentscheidungsorgane“ bleiben und die gleichzeitig die Regierung kontrollieren. Auffallend für die Bundesrepublik ist aber, dass ein weiterer großer Teil der Grundgesetzänderungen durch eine Beteiligung der Opposition zustande kommt – per gemeinsamer Gesetzgebungsinitiative (die selbst oft eine Vorgeschichte unterschiedlicher Vorschläge zu einer Thematik hat) oder per Kompromiss aus verschiedenen formal eingebrachten Vorlagen (Abb. 15). Ein Konsens der vielen formalen und informalen Vetospieler, die in der normalen Politik weitaus mehr kooperieren als konfliktieren, ist offensichtlich auch in der Verfassungspolitik verbreitet. So wurden auch zwei der drei tatsächlich verabschiedeten Änderungsvorlagen des Bundesrates bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat angenommen.<sup>18</sup>



*Abb. 15:  
Anzahl der Grundgesetzänderungen, deren Vorlage(n) ohne und mit Beteiligung der Opposition zustande kamen*

*Anmerkung: Im Falle einer Bundesratsinitiative wurde auch eine Beteiligung von Landesregierungen, in denen eine sich auf Bundesebene in Opposition befindliche Partei saß, als Beteiligung der Opposition gewertet.*

*Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005; GESTA o.J.*

In ähnlicher Weise ist die Bundestags-Vereinbarung zu bewerten, den nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik aufgetretenen parlamentarischen „Gruppen“ der Opposition (Bündnis 90/Die

Grünen, PDS) ähnliche Initiativrechte wie den Fraktionen zuzugestehen (Ismayr 2006: 98f.), auch wenn die politische Mehrheit dadurch natürlich keine Machtverluste zu befürchten hatte. Wichtig ist zudem zu betonen, dass aufgrund der „Schicksalsbesiegelung“ der Entwürfe im Bundestag der Vermittlungsausschuss mit seiner geringeren Transparenz, Legitimation und Deliberationsorientierung eine Ausnahme in der Entscheidungsherbeiführung und –nichtherbeiführung darstellt.

Regierungsdominanz bei der Themensetzung (über die Durchsetzung von Gesetzesinitiativen zu bestimmten Themen) ist also in der deutschen Verfassungspolitik nicht pauschal gleichzusetzen mit einseitigem Herrschaftsverhalten. Ein solches würde es bei stabilen Rahmenbedingungen erschweren, so häufig wie berichtet die der Mitwirkung der Opposition bedürfenden qualifizierten Mehrheiten für Grundgesetzänderungen zu beschaffen.

### **Akteursverhalten als „*missing link*“ für die Erklärung von Grundgesetzänderungen**

Bisher haben wir mithilfe unterschiedlicher methodischer Verfahren<sup>19</sup> gesehen, dass es für jeden der genannten Erklärungsfaktoren Plausibilitätserwägungen gibt, die für sie sprechen, dass aber der empirische Beleg ihrer alleinigen besonderen Erklärungskraft fehlt. Insbesondere bleiben Muster des Akteursverhaltens als „*missing link*“ unterreflektiert. Mit Rückbezug auf einen eingangs erwähnten Gedanken lässt sich argumentieren: Da Akteure die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung erst erkennen müssen, kommt es darauf an, inwiefern sie überhaupt Änderungsgründe, -anreize wahrnehmen. Will man also erklären, warum sich das Grundgesetz ändert, muss man im Genaueren herausfinden, weshalb wer welche Grundgesetzänderungsinitiativen startet.

„Akteur“ kann dabei zweierlei bedeuten: zum einen eine bestimmte Partei bzw. ihre parlamentarischen Repräsentanten, zum anderen das Verfassungsorgan als solches. Beide müssen berücksicht-

sichtigt werden. Ich argumentiere, dass sich die Wahrnehmungen der Realität aufgrund der zeitraubenden Einbindung in die jeweiligen Strukturen unterscheiden, dass es daher darauf ankommt, wie in einem System die unterschiedlichen Wahrnehmungen miteinander vermittelt werden bzw. wie durchsetzungsstark sie jeweils sind. Institutionelle Grundmuster und soziale Verhaltensweisen sind daher wichtig; jedoch gerade nicht die konkreten die Verfassungspolitik gestaltenden Regularien, sondern aufgrund der durch die normale Politik gebundenen Rationalität viel allgemeinere Regularien bzw. Verhaltensmuster.

Diese Argumentation muss natürlich empirisch fundiert werden. Dazu dient zunächst Tab. 8, die aufschlüsselt, welche Initiatoren mit wievielen Grundgesetzänderungsentwürfen bestimmte Verfassungsmaterien verändern wollten.

Änderungsgegenstand	Bundes- regierung	Bundestag			Bundes- rat
		Regierungs- fraktion (en)	Übergreifend	Opposition	
Internationale Verträge		1 (0)			
Grundrechte		1 (0)			
Parteienfinanzierung		1 (0)			
Wiedervereinigung	1 (0)	1 (0)			
Beamtentum/Besoldung	1 (0)	1 (1)		1 (1)	
Staatsverwaltung	1 (0)	2 (2)		2 (2)	1 (1)
Europäische Integration	1 (0)				2 (2)
Privatisierung	2 (0)	1 (0)			
Todesstrafe		3 (3)		1 (1)	
Übergangsregelungen	3 (0)	3 (2)			
Vertriebene/Kriegsfolgen	3 (0)	2 (2)	1 (0)	2 (2)	
Gliederung Bundesgebiet	1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	
Lastenausgleich	2 (1)	2 (1)	2 (0)		
Steuern	6 (1)	3 (1)	3 (1)	4 (4)	2 (2)
Justiz/Strafverfolgung	8 (2)		1 (0)	3 (3)	1 (1)
Konkurr. Gesetzgebung	14 (4)	7 (6)	5 (2)	6 (4)	2 (0)
Finanzen/Haushalt	4 (0)	1 (0)	4 (0)		
Notstandsrecht	3 (2)	1 (0)		3 (3)	
Umwelt/Tierschutz	3 (1)	3 (3)	1 (0)	13 (13)	3 (3)
Streitkräfte/Verteidigung		3 (1)	1 (0)	10 (10)	1 (1)
Gesetzgebungsprocedere			4 (1)	1 (1)	3 (2)
Antidiskriminierung		1 (1)	3 (2)	3 (3)	
Petition			3 (1)	4 (4)	
Mitmenschlichkeit/Ge- meinsinn			2 (2)		
Wahlrecht	2 (0)		2 (1)	5 (3)	
Asylrecht			1 (0)		
MdB-Entschädigung, -Status			1 (1)	2 (2)	
Untersuchungsausschuss			1 (1)	1 (1)	
Direktdemokratie		3 (3)		9 (9)	

Innere Sicherheit/ Org. Kriminalität	1 (0)	1 (1)	5 (5)	2 (1)
Ausländerrecht			6 (6)	1 (1)
Künstl. Befrucht./ Abtreibung			5 (5)	1 (1)
Kinderrechte			5 (5)	
Soziale Rechte			4 (4)	
Datenschutz	1 (1)		4 (4)	
Eigentumsrechte		1 (1)	3 (3)	
Wehrpflicht		1 (0)	2 (2)	
Bildung		1 (1)	2 (2)	
Bundespräsident (Wahl/Status)		1 (1)	2 (2)	
Schutz des Mittelstandes			2 (2)	
Kernenergie			1 (0)	
Kirchenverfassung			1 (1)	

Tab. 8:

*Änderungsgegenstände und Initiatoren von Grundgesetzänderungsentwürfen, 1949–2005/06\**

\* nicht verabschiedete Grundgesetzänderungen bis 2005, verabschiedete Grundgesetzänderungen bis 2006.

Anmerkungen: Die Anzahl der Themennennungen übersteigt die Anzahl der Grundgesetzänderungsgesetze, da Grundgesetzänderungen oft verschiedene Gegenstände gleichzeitig berühren und da manche Initiativen von verschiedenen Akteuren eingebracht und dann mehrfach berücksichtigt wurden.<sup>20</sup>

Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).

Die Tabelle erfasst alle Initiativen, wobei die Anzahl der nicht verabschiedeten Grundgesetzänderungsvorlagen jeweils in Klammern angegeben ist. Im oberen Teil der Tab. finden sich die Themen, die vor allem dem Regierungslager die Initiierung einer Grundgesetzänderung wert waren, im unteren Teil Themen, die besonders dem Oppositionslager eine Initiierung wert waren. In der Tabellenmitte sind die Themen, bei denen es übereinstimmendes Interesse an Grundgesetzänderungen gab – teils in gemeinsamen Initiativen, teils mit ganz unterschiedlichen Inhalten, aber eben zum selben Thema.

Die Aufschlüsselung lässt erkennen, dass sich die von Regierung, Fraktionen und Bundesrat eingebrachten Initiativen inhaltlich deutlich voneinander unterscheiden. Solcherart unterschiedliche Stoßrichtungen sind von Bedeutung für die Erklärung der deutschen Verfassungspolitik, da die verfassungspolitischen Initiativen, wie ausgeführt, mit signifikant unterschiedlichen Erfolgsaussichten verbunden sind. Dabei lagen die Themen der initiierten Grundgesetzänderungen jeweils den Materien und Rationalitäten der initiiierenden Verfassungsorgane bzw. den jeweiligen Aufgaben- und Kenntnisbereichen nahe: Steuern, Justiz/Strafverfolgung, konkurrierende Gesetzgebung, Finanzen/Haushalt und Notstandsrecht waren typische Themen der Bundesregierung, die eng mit deren politischem Tagesgeschäft zusammenhängen. Bei anderen Themen überlappte sich die Neigung von Bundesregierung und Regierungsfractionen, Grundgesetzänderungen zu initiieren. Dazu gehörten internationale Verträge/europäische Integration, Wiedervereinigung, Beamtentum/Besoldung, Staatsverwaltung, Privatisierung, Übergangsregelungen, die Gliederung des Bundesgebietes sowie Umwelt- und Tierschutz. Bei den genannten Themen zeigte sich ein deutlicher Unterschied zur Opposition im Bundestag. Die Themenüberlappung kann durch ähnliche Interessen begründet sein, aber auch dadurch, dass die Regierungsmehrheit Entwürfe parallel durch die Bundesregierung und die Regierungsfractionen einreicht, um die Durchsetzungschance bei umstrittenen Themen zu erhöhen, oder dass Vorlagen durch die Regierungsfractionen eingebracht werden, um das zeitraubende und möglicherweise politisch unerwünschte frühe Votum des Bundesrates zu vermeiden.

Typische Oppositionsthemen waren bislang hingegen Kinderrechte, soziale Rechte, Datenschutz, Schutz des Mittelstandes, Kernenergie, Kirchenverfassung, künstliche Befruchtung/Abtreibung. Daneben gab es Regelungsmaterien, die sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsfractionen in Grundgesetzänderungsinitiativen berührten, nicht aber die Bundesregierung und der Bundesrat. Dies waren das Gesetzgebungsverfahren, Petitionen, Mitmenschlichkeit/Gemeinsinn, Antidiskriminierung, Direktdemokratie, Streitkräfte/Verteidigung, Wehrpflicht, Bildung, Ei-

gentumsrechte, Bundespräsident (Wahl/Status), Untersuchungsausschuss, Abgeordnetenentschädigung/-status, Asylrecht. Die Opposition war hier jeweils tendenziell mit mehr Initiativen vertreten, was an ihrer höheren Heterogenität, dem gegenüber den Regierungsfraktionen fehlenden Druck gemeinsamen Agierens, aber auch an der Hartnäckigkeit bei der Wiedereinbringung nicht verabschiedeter Grundgesetzänderungen lag. Die meisten genannten Materien waren stärker an den Bürgern (Rechte) und am Tagesgeschäft der Abgeordneten (Gesetzgebung, Petitionen) und damit am Tätigkeits- und Verantwortungsfeld der Abgeordneten ausgerichtet.<sup>21</sup> Zudem ist ein größerer Teil deutlich werthaltiger als die Regierungs- und Bundesratsinitiativen. Viele Änderungsentwürfe bezogen sich auf ähnliche Problematiken, etwa seit den 1980er Jahren die verfassungsrechtliche Verankerung von Umweltschutz, in den 1990er Jahren von Tierschutz, seit Mitte der 1990er Jahre von direktdemokratischen Mechanismen (Volksinitiative, Volksentscheid u.ä.).

Daneben gibt es Themen, bei denen sowohl die Bundesregierung als auch Fraktionen oder Bundesrat mit Initiativen auftraten und erfolgreich waren, allen voran die konkurrierende Gesetzgebung, Finanzen/Haushalt und Steuern. Daher verwundert es nicht, dass, wie bereits oben aufgezeigt wurde, die meisten Grundgesetzänderungen diesen Materien gewidmet waren. Finanzen/Haushalt, Gesetzgebungsprocedere und konkurrierende Gesetzgebung sind die Themen, bei denen am häufigsten interfraktionelle Initiativen zu Verfassungsänderungen führten. Sie berührten die Tätigkeits- und Verantwortungsbereiche aller Akteure, was deren Motivation erhöhte, aktiv zu sein und sich auf Kompromisslösungen zu verständigen, die wiederum eine künftige Kooperation in diesen Bereichen nicht unwahrscheinlich machen („*tit for tat*“).

Bei Kompetenzen und Abläufen der Gesetzgebung (Beteiligung des Bundesrates, Fristen) sowie der die Länder direkt berührenden Politik der inneren Sicherheit waren diese stark motiviert, die ansonsten typischen Interessenunterschiede zu überwinden und mit gemeinsamen Bundesrats-Initiativen selbst aktiv zu werden, zumeist erst während laufender Verfahren gewissermaßen



als Positionspapiere gegenüber dem Bundestag. Solche Stellungnahmen spielten für Kompromisse eine wichtige Rolle.

Der bereits erwähnte relativ hohe Anteil gemeinsamer Grundgesetzänderungsentwürfe der Fraktionen, der Konsens bereits vor den Aushandlungen impliziert, wird angesichts dieser Detailanalyse verständlicher: Weil die Materien der Grundgesetzänderungen so oft nah an Gestaltungszielen der normalen Politik liegen, ergeben sich gemeinsame Präferenzen und dann auch Initiativen oft bereits aus der normalen Gesetzgebungspolitik heraus, die ja von denselben Akteuren (Bundesregierung, Bundestagsausschüsse) dominiert ist, sowie aufgrund der Routine, die verfassungspolitische Aktivitäten aufgrund der Häufigkeit von Grundgesetzänderungen erlangt haben. Der Beginn der Aushandlung einer Grundgesetzänderung lässt sich oft gar nicht exakt benennen, weil die inhaltlichen Diskussionen bereits lange vorab einsetzten. Bis Ende der 1950er und seit den 1990er Jahren wurden die Verhandlungspositionen der Beteiligten zu bestimmten Zeitpunkten zwar teilweise in die Form von Grundgesetzänderungsentwürfen gegossen, aber in der Zeit dazwischen weniger.

Man muss allerdings gegenprüfen, ob die typischen verfassungspolitischen Themen des initiiierenden Akteurs als Verfassungsorgan nicht eigentlich typische Themen der die entsprechenden Ämter bekleidenden Akteure (Parteien) sind. Während man beispielsweise Mitte der 1990er Jahre noch hätte deuten können, dass Umweltschutz als „weiches“ und normativ beladenes Thema kein typisches Thema der Regierung, sondern ein Thema der Opposition im Bundestag ist, dann änderte sich dies mit dem Wahlsieg für Rot–Grün 1998. Was die SPD und Bündnis 90/Die Grünen zuvor aufgrund der Mehrheitsverhältnisse nicht durchsetzen konnten, brachten sie nun – nach nochmaligem Scheitern und mit Abstrichen – durch. Galt dies nur für den Umweltschutz oder auch bei anderen Materien?

Um herauszufinden, was erklärungsträchtiger für die individuelle verfassungspolitische Themensetzung ist: ob die Parteipolitik (bzw. –rationalität) oder die institutionelle Zugehörigkeit (die

für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld und Erfahrungswissen steht), kann man zunächst folgende Hypothesen formulieren: (1) Je häufiger Akteur A mit der Parteizugehörigkeit x (z.B. SPD-geführte Bundesregierung) eine Verfassungsmaterie ändern will, desto häufiger will Akteur B mit der Parteizugehörigkeit x (z.B. SPD-Bundestagsfraktion) diese Materie ändern. (2) Je häufiger Akteur A mit der institutionellen Zuordnung y (z.B. SPD-geführte Bundesregierung) eine Verfassungsmaterie ändern will, desto häufiger will Akteur C mit der institutionellen Zuordnung y (z.B. CDU-/CSU-geführte Bundesregierung) diese ändern. (3) Zusammenhang (1) ist stärker als Zusammenhang (2), da Parteiprogramme die größere Bindungskraft erzeugen. Der empirische Test beschränkt sich auf die später tatsächlich verabschiedeten Grundgesetzänderungen, die für die Fragestellung dieses Vortrags: Warum ändert sich das Grundgesetz?, relevanter sind, sowie auf Bundesregierung und Bundestag. Die in Tab. 11 im Anhang (S. 75) aufgeführten 27 mindestens einmal von einem erfolgreichen Grundgesetzänderungsinitiator berührten Materien werden als Fälle betrachtet.

Geprüft werden die Korrelationen der jeweiligen „Thematisierungsfrequenzen“. Da nicht davon auszugehen ist, dass sich die für Deutschland typischen kleinen Koalitionspartner in der Bundesregierung mit verfassungspolitischen Initiativen durchsetzen, denen die Mehrheitspartei nicht zustimmte, ist der Test nur für die CDU/CSU und für die SPD sinnvoll, denn nur sie besaßen als Fraktionen und als Leitparteien in Bundesregierungen etwa vergleichbare Handlungsspielräume – abgesehen von Phasen einer Großen Koalition, die daher bei der Errechnung der Frequenzen ausgenommen bleiben. Beide Parteien waren 57 Jahre mit Fraktionen im Bundestag vertreten, CDU-/CSU-geführte Bundesregierungen waren 33, SPD-geführte Bundesregierungen 20 Jahre im Amt. Um die unterschiedlich langen Zeiträume auszugleichen, wird die Anzahl der jeweils (allein oder mit anderen) eingebrachten Grundgesetzänderungsentwürfe, die die genannten Materien berührten, durch die jeweilige Anzahl der „Amtsjahre“ dividiert. Auf diese Weise ergeben sich jene „Thematisierungsfrequenzen“ (s. Anhang, Tab. 11), deren Zusammenhang geprüft wird.

	CDU/CSU-Frak- tionen im Bun- destag	SPD-Fraktionen im Bundestag	CDU/CSU-ge- führte Bundesre- gierungen	SPD-geführte Bundesregie- rungen
CDU/CSU-Frak- tionen im Bun- destag	1,00			
SPD-Fraktionen im Bundestag	0,82	1,00		
CDU/CSU-ge- führte Bundesre- gierungen	0,20	0,26	1,00	
SPD-geführte Bundesregie- rungen	0,39	0,43	0,52	1,00

Tab. 9:

*Pearson-Korrelationen zwischen den Thematisierungsfrequenzen der Initiatoren von Grundgesetzänderungen, 1949–2006*

*Anmerkung: Berücksichtigt sind nur die 27 Themen/Materien, die mindestens einmal von einem Grundgesetzänderungsinitiator modifiziert werden sollten.*

*Quelldaten: Tab. 11 (Anhang).*

Wie die in Tab. 9 enthaltenen Pearson-Korrelationswerte anzeigen, waren die Themenausrichtungen von Grundgesetzänderungsinitiativen der Bundestagsfraktionen beider großer Parteien einander am ähnlichsten. Sie setzten sich darin deutlich von den anderen Akteuren ab. Mittelstark korrelieren die Häufigkeiten, mit denen die von den Parteien geführten Bundesregierungen jeweils Verfassungsmaterien modifizieren wollten. Dies bestärkt in der Vermutung, dass das Tätigkeits- und Verantwortungsfeld von Regierungen das Interesse an der individuellen Gestaltung bestimmter verfassungspolitischer Themen weckt. Ebenfalls noch mittelstark korrelierten die Themenausrichtungen der SPD-Fraktion und der SPD-geführten Bundesregierungen. Der Zusammenhang bei CDU-/CSU-Fraktionen und SPD-geführten Bundesregierungen, SPD-Fraktionen und CDU-/CSU-geführten Bundesregierungen sowie bei den CDU-/CSU-Fraktionen und den CDU-/CSU-geführten Bundesregierungen ist hingegen nur schwach ausgeprägt. Insgesamt bestätigten sich die beiden ersten Hypothesen, die letzte jedoch nicht: Die institutionelle Zugehörigkeit der Akteure (bzw. die damit verbundene Tätigkeit, Verantwortlichkeit, Inte-

ressenlage) beeinflusst ihre verfassungspolitische Themenauswahl stärker als die Zugehörigkeit zu einer Partei.

Integriert man die verschiedenen empirischen Befunde, dann ergibt sich folgendes Muster der verfassungspolitischen Themensetzung: Aufgrund der distinkten Erfolgsquoten der Änderungsinitiatoren führt die individuelle Themenselektivität auch zu einer insgesamt selektiven Themensetzung der Verfassungspolitik. (s. Abb. 16)

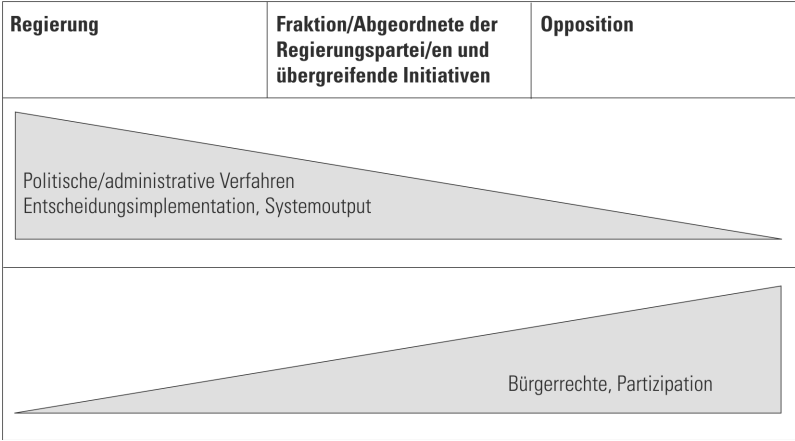


Abb. 16:  
Muster der Themensetzung von Grundgesetzänderungsinitiatoren

Der Zusammenhang ist besonders relevant, da er ein Ungleichgewicht von Grundgesetzänderungen technisch-prozessualer, selbstreferentieller Art sowie hinsichtlich der Rechte und Partizipation von Bürgern auch für die Zukunft erwarten lässt, sollten die Bundesregierungen die Verfassungspolitik weiterhin faktisch mit ihren Initiativen und einer besonders großen Erfolgsquote von Änderungsentwürfen dominieren. Dabei ist es für die Themen der Grundgesetzänderungen – nicht aber natürlich für ihre anschließende inhaltliche Ausgestaltung – unerheblich, welche der beiden großen Parteien in der Bundesregierung sitzt. Die Konzentration auf bestimmte Themen, die dem jeweiligen Tä-

tigkeits- und Verantwortungsbereich naheliegen, kann als Effekt funktionaler Differenzierung unter den Bedingungen von Zeit- und Ressourcenknappheit interpretiert werden, entweder in der Art eines ungesteuerten Wahrnehmungsfilters (*bounded rationality*) oder in bewusster Konzentration auf den jeweiligen Bereich und das dem individuellen Nutzen am stärksten dienliche (strikte Rationalwahl). Da die Änderungsentwürfe der Opposition ebenfalls individuell selektiv und damit nicht pauschal weniger selbstreferentiell oder begrenzt-rational angelegt sind, ist das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Akteuren bedeutungsvoll für den institutionellen *output*, die Entwicklung des Grundgesetzes.

Eine interessante Beobachtung ist, dass trotz dieser Selektionsmechanismen, der ungleichen Erfolgsquoten, der verflochtenen Vetospielerstruktur und taktischer Verzögerungen in den Aushandlungen die schließlich verabschiedeten Grundgesetzänderungen teils sogar „avantgardistisch“-gestalterische Steuerungsversuche im Hinblick auf die Gesellschaft oder das System darstellten, etwa bei der verankerten Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Konsens über Themen, die Wertefragen berührten, war auch in anderen Fällen möglich – in den vergangenen elf Jahren neben der Gleichstellung auch hinsichtlich des Verbots der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, des Umweltschutzes als Staatsziel, des Verbots der Verpflichtung von Frauen zum Dienst an der Waffe sowie hinsichtlich des Tierschutzes als Staatsziel, auch wenn sich Maximalforderungen jeweils nicht durchsetzten. Dies bestätigt indes einmal mehr, dass die weitverbreitete Annahme, Verfassungen in funktionierenden Demokratien und so auch das Grundgesetz würden gesellschaftliche Rahmenbedingungen zumindest zu einem guten Teil widerspiegeln, keineswegs selbstverständlich, sondern immer wieder kritisch empirisch zu prüfen ist.

Bereits bei der Untersuchung des Vetospielerpotenzials des Bundesrats deutete sich an, dass die Aushandlung einmal eingebrachter Grundgesetzänderungsentwürfe in großem Maße in die Routineabläufe des politischen Tagesgeschäfts eingebettet ist und gemeinsam mit der Begleitgesetzgebung in den Ausschüssen des

Bundestages, zwischen Bundesministerium und Ländern sowie Interessenverbänden, zwischen Fraktionen/Parteien und Ländern sowie in informellen Gesprächen zwischen Spitzen- und Fachpolitikern der Parteien ausgehandelt wird. „Ein ausgeprägter Sinn für die Differenz zwischen Verfassungsrecht und laufender Politik“, so Dieter Grimm nach Beobachtung der ersten Aushandlungsphase zur Föderalismusreform, „fehlte zahlreichen Beteiligten“ (Grimm 2005: 5). Inwieweit sich die vor und nach der formalen Agendasetzung stattfindenden Aushandlungen von normaler und Verfassungsgesetzgebung wirklich gleichen oder unterscheiden, dazu gibt es bislang aber keine systematischen Studien, was unterstreicht, dass die Politikwissenschaft in Sachen bundesdeutscher Verfassungspolitik als *politics* Nachholbedarf hat.

## **Konklusion und Ausblick**

Diese Vorlesung begann mit der Beobachtung, dass das Grundgesetz in den 57 Jahren seit seiner Verabschiedung ganze 52 Mal verändert wurde – trotz der vielfach bekundeten „Bewährtheit“ der deutschen Verfassung und der im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohen Zahl an „Mitregenten“, die den Staat bisweilen als „semisouverän“ erscheinen lassen. Die nachfolgende Analyse zeigte aus meiner Sicht, dass die Konstitutionalisierung der Politik ein ambivalentes „Markenzeichen“ der Bundesrepublik (Schmidt 2005: 9) ist, denn die Akzeptanz des Rechts und konkret der Verfassung als Spielregeln politischen Handelns ist verkoppelt mit der deutlich verbreiteten Wahrnehmung der politischen Akteure, dass man dieses Recht ändern kann. Auch die routinemäßige Antizipation möglicher Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts im Klagefall vor der Setzung oder Veränderung von Normen (Herzog 2000) zeigt, dass sich „raffinierte“ Akteure auf die institutionellen Parameter des Systems einstellen und Recht sowie seine Auslegung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit auf lange Sicht nicht einseitig die Politik „einhegt“, sondern diese zu gemeinsamem, die qualifizierten Mehrheiten ermöglichendem Handeln bereit ist, um die gestalterische Macht nicht aus den Händen zu geben. Konstitutionalisierung von Poli-

tik beinhaltet also neben der verfassungsmäßigen Einhegung der Politik empirisch eindeutig auch die gestalterische Komponente: das vielfache Umgestalten der Spielregeln mittels Recht. Dieses aus der normalen Rechtspolitik bekannte Wechselverhältnis (z.B. Voigt 1986, 2000; Massing 2005) macht also vor der Verfassung nicht Halt – Vetospieler hin oder her.

Warum ändert sich das Grundgesetz?, war die Ausgangsfrage dieser Vorlesung. Resümierend lässt sich für die expliziten Änderungen antworten: Die deutsche Verfassungspolitik reagierte auf gesellschaftlichen Wandel und die politische Plattentektonik, aber nur verzögert und höchst selektiv, bisweilen sogar „avantgardistisch“ im Vergleich zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Ein starker Wandel der Umstände schlug sich in Grundgesetzänderungen nieder, aber die meisten Grundgesetzänderungen sind ihrerseits *nicht* Folgen dieses Wandels, sondern ergeben sich aus dem interessen geleiteten Handeln der politischen Eliten und ihrer individuell beschränkten Wahrnehmung modifizierungswürdiger Materien. Dieses verfassungspolitische Handeln und diese Wahrnehmungen sind ihrerseits geprägt von vergangenen Erfahrungen, dominierenden Grundwerten der Gesellschaft und eingebettet in die Strukturen, Routinen der normalen Politik. Vieles, was den normativen Ansprüchen an Verfassungspolitik in Demokratien misshagt, ist eine Folge der summierten individuellen Entscheidungsheuristik angesichts von Zeit- und Ressourcenknappheit sowie der Doppelrolle der Akteure als Wettbewerber (Parteien) und Partner im politischen Prozess (Verfassungsorgane). Auch Sonderregularien, wie sie moderat für die Grundgesetzänderungen gelten, gesellschaftliche Umbrüche oder der glaubhaft gemachte Wunsch nach einer Vereinfachung politischer Entscheidungsprozesse wurden durch dieses Verhalten geprägt und zumindest in Teilen „überformt“. Dies war trotz der hinzugezogenen Sondergremien auch nach der deutschen Einheit sowie bei der Föderalismusreform erkennbar (Benz 2005; Grimm 2005).

Konkret lässt sich dies noch einmal anhand des oben erwähnten Beispiels der bildungsrelevanten Teile der Föderalismusreform nachzeichnen: Die Bundesregierung hatte unter Bildungsministe-

rin Bulmahn versucht, über die Einführung der Juniorprofessur gegen den Willen der unionsgeführten Bundesländer die Hochschulpolitik mitzusteuern. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 27.07.2004, das diese Regelung als grundgesetzwidrig bewertete, schwächte zunächst die Position des Bundes in den Aushandlungen der allgemeineren Föderalismusreform und stärkte die Anhänger der Idee des Gestaltungsföderalismus. Dennoch und trotz der vorherigen Einrichtung eines verfassungspolitischen Sondergremiums, nämlich der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, war der Einfluss jener Akteure und Strukturen unübersehbar, die auch die normale deutsche Innenpolitik prägen. Die Artikulation ihrer Interessen, ihre Risikoaversion, ihre parteiübergreifende Präferenz gleichwertiger Lebensverhältnisse und ihr „kultureller Nationalismus“ führten letztlich zu einer moderateren Entflechtung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, als nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erwartet. Aufgrund der vielen Kompromisse auf kleinstem gemeinsamen Nenner und einer entsprechend geringen Reformreichweite bezeichneten Kritiker die Föderalismusreform auch als „gescheitert“ und konzeptlos (vgl. Scharpf 2006: 6 ff., 10f.). Doch gerade diese Kompromisse sorgten dafür, dass sie im weitgehenden Konsens zwischen Regierungsparteien und Bundesländern stattfand (außer einem Abgeordneten der CDU/CSU, 15 der SPD, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein). Nur die Fraktionen von FDP, Linker und Bündnis 90/Die Grünen lehnten sie ab – aufgrund unterschiedlicher Argumentationen. Hier lässt sich das normative Dilemma der Verfassungspolitik erneut gut beobachten: Sie soll einerseits inhaltlich stringent und effizient im Sinne politischer Steuerung sein (Scharpf), andererseits aber konfligierende Deutungsangebote in einem möglichst breiten Konsens integrieren (Schulz 2006: 7).

Man könnte dafür plädieren, dass ein demokratischer, nicht nur an vorübergehende Mehrheitsverhältnisse gekoppelter Konstitutionalismus der deliberativen Aushandlung von Verfassungsänderungen in außerordentlichen Gremien bedarf, da eine Entscheidungshoheit von Parlamenten über Verfassungsänderungen oligarchische Effekte zeitigt, zur „frivolen Ausnutzung“ dieser



Kompetenz und dadurch zu „Patchwork-Verfassungen“ ohne Legitimation führt. Zudem ließe sich postulieren, dass von einer Materie Betroffene diese nicht objektiv beurteilen können und Parlamente ohnehin schon unter erheblichem Zeitdruck stehen, so dass kein Raum für verfassungspolitischen Dialog und Deliberation mehr bleibt (Arato 1994: 172 ff.). In diese Richtung weisende Vorschläge zur Einrichtung eines Verfassungskonvents und die Änderung des Verfahrens für Grundgesetzänderungen gab es auch nach dem vorübergehenden Scheitern der Gespräche zur Föderalismusreform (Schmidt-Jortzig 2005; Grimm 2005: 5). Die Bindung verfassungspolitischer Entscheidungen an besondere, eigens dafür einberufene Gremien, die ohne Zeitdruck im machtfreien Diskurs unter Gleichen auf Basis objektiver Beurteilungskriterien einen Konsens im Sinne des Gemeinwohls erlangen, ist zwar eine schöne, aber utopische Alternative. Sie stößt sich an der Logik kollektiver Entscheidungsfindung in Verfassungsfragen und am parallelen Erfordernis von Legitimation und Sachverstand.

Jede selbst punktuelle Grundgesetzänderung tendiert dazu, automatisch mit einer gewünschten Steuerung in einem Bereich Gleichgewichtslösungen in verschiedenen anderen Bereichen infrage zu stellen, die in der Vergangenheit gefunden wurden. Dieses Komplexitätsproblem tritt bei Verfassungen verstärkt auf, da hier auf relativ engem Raum hochaggregierte Kompromisse festgeschrieben sind, die die verschiedenen Dimensionen gesellschaftlichen Zusammenlebens betreffen. Entsprechend berührt eine verfassungspolitische Entscheidung (bzw. ein Änderungsentwurf) umfangreiche Variablen, die untereinander in Beziehung stehen, und die sich nur teilweise aus der angestrebten Grundgesetzänderung selbst ergeben, sondern auch aus intransparenten, dynamischen, nicht kontrollierbaren Verknüpfungen, darunter Entwicklungen auf der EU-Ebene oder die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.<sup>22</sup> Diese Komplexität erfordert eine adäquate Verarbeitung, die ohne funktionale Differenzierung und die *langfristige* Vertrautheit mit wenigstens einem Teil der Materien kaum möglich ist. Solchen Sachverstand besitzt aber zumeist nur, wer selbst mit ihr befasst ist; der von Arato angesprochene

Konflikt einer Entscheidungsfindung „in eigener Sache“ ist also nicht aufzulösen. Jede professionelle Arbeitsteilung bei sachlich anspruchsvollen und komplexen Entscheidungen, beispielsweise die Zuarbeit in Form von Expertisen, die einen defizitären Sachverstand ausgleichen, schafft auch in Sondergremien automatisch eine kognitive Abhängigkeit.

Die Komplexität der Verfassungspolitik bedeutet zudem permanente Präferenzkonflikte, die sich, wie oben ausgeführt, eben schon strukturell nicht optimal auflösen lassen. Roland Sturm hatte vermutlich dies im Sinn, als er erklärte, dass über die Föderalismusreform bereits alles gesagt worden sei, nur nicht von jedem (2005: 195). Dieses Grundproblem kann Deliberation, die kommunikative Verständigung über Präferenzordnungen bzw. Werte, nicht komplett auflösen, denn auch wenn sie über Sondergremien stärker von durch Wahlen herbeigeführten vorübergehenden Kräfteverhältnissen entkoppelt wäre, bliebe dies doch in gewisser Weise eine Momentaufnahme in einem bestimmten Gremium und impliziert keinen gesamtgesellschaftlichen und keinen auf Dauer gestellten Konsens. Zudem ist ein machtfreier Diskurs kaum praktisch vorstellbar, wird doch Macht nicht nur durch institutionelle Zuschreibungen, sondern auch durch andere Faktoren, wie Charisma oder Rollenverhalten in Gruppen, generiert und kann daher nicht gänzlich ausgeschaltet werden. Überlegungen zu deliberativer Politik erkennen zudem an, dass ihre Akteure, etwa in Form der Zivilgesellschaft, selbst ein „Produkt des Rechts, ein Konstrukt der Politik“ sind (Gerstenberg 1997: 116), doch die Konsequenzen dieser Feststellung für das Konzept selbst bleiben vage.<sup>23</sup> Insofern ist ein deliberativer Konstitutionalismus in modernen demokratischen Flächenstaaten ein wünschenswertes, aber unerreichbares Ideal.

Es sollte umgekehrt nicht vorschnell gedeutet werden, dass die meisten eher prozessualen Grundgesetzänderungen automatisch unnötig oder reine Tauschgeschäfte wären, während „große“ und bürgernahe Themen sowie das „*arguing*“ untergeordnet blieben. Möglicherweise handelt es sich bei den typischen Regierungsthemen um jene, bei denen es in verflochtenen föderalen Systemen

wie der Bundesrepublik immer wieder für das Systemgleichgewicht erforderlich ist, einen die verfassungsändernden Zweidrittelmehrheiten bereitstellenden Konsens der politischen Akteure über Veränderungen und institutionelle Lösungen in immerwährenden, da objektiv nicht optimal zu lösenden Problematiken der politischen Gestaltung zu erzielen. Dies scheint aber vorrangig den Teil der „technisch-prozessualen Gebrauchsanleitung“<sup>24</sup> der Verfassung zu berühren, während hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Kerns, also jener Teile, die wir zumeist mit dem Begriff der Verfassung assoziieren, ein weitgehend stabiler Grundkonsens besteht. Jedenfalls betreffen die Materien im Grundgesetz, die nicht oder kaum geändert wurden, elementare Aspekte des politischen Systems, besonders die Zusammensetzung und grundsätzliche Kompetenzverteilung der politischen Organe, abgesehen von Bereichen der Gesetzgebung und Anpassungen im Zuge der europäischen Integration und nach der deutschen Einheit (siehe Anhang, Tab. 12, S. 77).<sup>25</sup>

Man kann als positiv bewerten, dass in der Bundesrepublik parteipolitische Opportunitätsfenster typischerweise nicht für die asymmetrische Durchsetzung von Grundgesetzänderungen benutzt werden. Vielmehr fand sich für die vielen Verfassungsänderungen immer wieder Konsens, oft bis weit in die Opposition hinein, für die eine Zustimmung wenig oder keinen „Gewinn“ abwarf. Zudem ist es auch in den gegenwärtigen Verfahren der Verfassungspolitik üblich, die (wie auch immer zustande gekommenen) Positionen der Parteien durch Argumente zu begründen, was immer die Chance auf ein substanzielles, also unpaktiertes, Einsehen fördert. Die Einbettung der Verfassungspolitik in die Strukturen der normalen Politik kann durchaus mit inhaltlichen Abwägungen und Kompromissen vereinbar sein (ähnlich Bellamy/Schönlau 2003: 4), die im übrigen nicht nur Beschränkungen, sondern auch Erweiterungen der Bürgerrechte und der Staatsziele berührten. Es wäre eine wichtige Aufgabe der Politikwissenschaft herauszufinden, unter welchen Bedingungen argumentative Auseinandersetzung besonders ausgeprägt ist und entsprechend gefördert werden könnte (wohl wissend, dass sich die „raffinierten Akteure“ auch darauf einstellen werden).

Neben der starken Prägekraft alltagspolitischer Routinen für die Verfassungspolitik, die die konstitutionelle Rigidität (also die konkreten Änderungsvorschriften) zu einem rein formalen, für Erklärungen eher uninteressanten Faktor regredieren lässt, erfordert die verfassungspolitische Themenselektivität der Akteure die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft. Denn unfraglich erhöht sie die Ansprüche an eine effektive Gewaltenteilung im politischen System, um Ungleichgewichten entgegenzuwirken, von den nachfolgenden Schwierigkeiten kollektiver Entscheidungsfindung (*collective choice*) ganz abgesehen. Nur wenn der Bundestag auf der einen und Regierung und Bundesrat auf der anderen Seite das Recht besitzen und es auch nutzen, Grundgesetzänderungen zu initiieren und an ihnen aktiv mitzuwirken, besteht eine Chance, dass neben den zahlreichen „technizistischen“, etatistischen, selbstreferentiellen Grundgesetzänderungsinitiativen von Bundesregierung und Bundesrat auch die Rechte und der Schutz der Bürger sowie die Verbindung zwischen Staat und Gesellschaft<sup>26</sup> nicht nur punktuell politisch thematisiert werden.

Es bedarf, um sich dem Ideal des demokratischen Konstitutionalismus nähern zu können, aber auch aufgeklärter Bürger, die sich für das Grundgesetz interessieren und die der Politik, die dieses offensichtlich als veränderbar wahrnimmt, als faktisches Korrektiv zur Seite stehen. Derzeit und so auch im Vorfeld der diesjährigen Föderalismusreform waren lediglich die Verbände aktiv in die Verfassungspolitik involviert (Scharpf 2006), noch nicht einmal die Medien, abgesehen vom Beginn und der Schlussphase der Auseinandersetzungen. Doch die Gesellschaft ist mehr als die Summe partikularistisch ausgerichteter Verbände. Für die Stabilität und Kontinuität der Bundesrepublik war lange Zeit eher die Kombination aus den „außerordentlich günstigen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen“ der Anfangsjahre und der grundsätzlichen Solidität der verfassungsrechtlichen Regelungen entscheidend (Glaeßner 1999: 46f.). Die Akzeptanz des politischen Systems entkoppelte sich erst langsam von der Bewertung seiner konkreten sozioökonomischen Leistungen. Der Aufbau solcher affektiver Bindungen der (westdeutschen) Gesellschaft an das politische System beinhaltete aber seinerseits

nicht automatisch einen aktiven, der Verfassung verpflichteten Patriotismus, sondern oft genug eher Desinteresse am Grundgesetz sowie Unkenntnis seiner Inhalte. Seit den 1990er Jahren nahmen die Akzeptanz der und das Vertrauen in die politischen Institutionen, in die Verfassung und die Demokratie in West und Ost sogar ab (Hübner 2003: 266f.) – ein schleichender Prozess, den die Politik mit ihrer Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Ressourcen und Voraussetzungen im Konzept des „*good governance*“ bislang nicht rückgängig machen konnte.

Die Komplexität der Einzelregularien des Grundgesetzes und ihr nicht immer offenkundiger konkreter Zusammenhang mit der Alltagswelt der einzelnen Bürger machen ohne Zweifel besondere Anreize für diese erforderlich, damit sie den erheblichen Aufwand verfassungspolitischen Engagements angesichts paralleler lebenspraktischer Herausforderungen nicht scheuen. Zu diesem Aufwand zählen der ständige Wissenserwerb, die (von Politik und Medien nicht erleichterte) Beobachtung der Verfassungspolitik, die kognitive Verarbeitung dieser Beobachtungen, das kreative Mitdenken und möglichst auch die Rückstellung egoistischer Interessen gegenüber dem kollektiven Gemeinwohlinteresse (Sunstein 1993: 175; Barber 1984; Fuchs 2000). Gibt man sich mit einer allein repräsentativen Verfassungspolitik nicht zufrieden, dann könnte man das Interesse der Bürger an normativen Grundfragen der Politik dadurch wecken, Elemente direkter Demokratie ins Grundgesetz aufzunehmen. Bislang hat sich die Politik darauf nicht verständigt, auch wenn alle derzeitigen Bundestagsparteien zum Thema „direkte Demokratie“ bereits mindestens zweimal eine Grundgesetzänderungsinitiative eingebracht haben (Tab. 13). Es wäre überlegenswert, die jeweiligen Positionen erneut zu debattieren, damit wir nicht nur ein im Kern stabiles und funktionstüchtiges Grundgesetz haben, sondern auch eine aktive „Verfassungsgemeinschaft“ über den engen Kreis der politischen Verantwortungsträger hinaus.

# Anmerkungen

- 1 Für Unterstützung bei den Recherchen danke ich Stefan Meyer.
- 2 Ausgeblendet bleiben aus Zeitgründen also die impliziten Formen des Verfassungswandels (Auslegung durch Gerichte in Form von Urteilen und Begleitformulierungen, neue Deutungen der Verfassungsnormen durch Politik und Gesellschaft u.ä.).
- 3 Dies ist ein Befund meines vergleichend angelegten Forschungsprojektes „Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien“, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert wird.
- 4 Dies war beispielsweise beim Art. 96 GG der Fall, der zunächst die Tätigkeit oberer Bundesgerichte und die Möglichkeit der Errichtung von Bundesdienststrafrgerichten regelte, später auch von Bundesdienstgerichten für Dienststrafverfahren gegen Soldaten und für Verfahren über Beschwerden von Soldaten. 1968 wurde der Art. 96 GG aufgehoben und durch den 1956 eingefügten Art. 96a GG ersetzt, der die Errichtung von Wehrstrafgerichten durch den Bund sowie die entsprechenden Modalitäten normierte und in den 1961 bereits die zuvor in Art. 96 (3) enthaltene Klausel zu Bundesdienststrafrgerichten und zu Bundesdienstgerichten verschoben worden war. Diese Klausel wurde wiederum zu Regelungen für Bundesgerichte zur Entscheidung in Disziplinarverfahren und Beschwerdeverfahren für Personen, die zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, verändert. Ergänzt wurde 1969 in Art. 96 (4), dass Gerichte der Länder bei Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes für Strafverfahren auf den Gebieten des Art. 26 (1) GG und des Staatsschutzes Gerichtsbarkeit des Bundes auszuüben dürfen. Diese Klausel wurde 2002 konkretisiert und nennt als Straftatbestände, bei denen dies der Fall sein kann, beispielsweise Völkermord oder völkerstrafrechtliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit (siehe Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 2002).
- 5 Da der Erfolgsstatus laufender Verfahren ungewiss ist, wurden nur Grundgesetzänderungsinitiativen bis zum Ende der 15. Legislaturperiode (2005) berücksichtigt.
- 6 Ihre Zählung orientiert sich an der jeweiligen offiziellen Gliederung. Abweichungen von dieser entstehen vor allem aufgrund gestrichener oder eingefügter Artikel. Es sind die Verfassungen im engeren Sinne (mit Anhängen u.ä.) erfasst, nicht aber normative Akte, die sie auslegen oder ergänzen, z.B. „Verfassungsgesetze“ in Tschechien.
- 7 Da die entsprechenden Grundgesetzänderungen in unterschiedlichen Jahren vorgenommen wurden und diese für die Betrachtung des kon-

kreten Zusammenhangs nicht von Bedeutung sind, enthält die Abb. lediglich den Umfang nach Änderung 1, 2, 3 usw.

- 8 Die vielzitierten USA sind jedenfalls kein echter Einwand gegen diese Interpretation, denn ihre kurze Verfassung ist im internationalen Vergleich eine absolute Ausnahme, ihr Bestand möglicherweise mit dem amerikanischen „*exceptionalism*“ erklärbar und insofern nicht unbedingt ein institutionelles Vorbild für andere Staaten. Aufgrund der Besonderheiten der US-amerikanischen Verfassung und ihrer Kontextbedingungen ist kritisch anzumerken, dass viele Beiträge der Verfassungstheorie und auch empirisch angelegte Arbeiten zur Verfassungspolitik sie nicht ausreichend reflektiert als Referenz nutzen, während die Verfassungsentwicklung der meisten etablierten Demokratien nicht systematisch beobachtet wird und lediglich in nationalen Diskursen eine Rolle spielt.
- 9 Die Qualifizierung als „im Wesentlichen allgemein“ ist keine objektive Aussage, sondern entspringt einer individuellen Wahrnehmung, die durch spezifische Denkstrukturen verursacht sein kann. Während die Kommission und das vor allem juristisch geschulte beteiligte Personal möglicherweise vorrangig systemadäquate, juristisch einwandfreie Vorschläge bzw. Formulierungen suchten, orientiert sich eine politikwissenschaftliche Problemlösungssuche immer an übergeordneten normativen und theoretischen Kriterien. Dieser Unterschied kann zu Kommunikationsproblemen führen, wie sie möglicherweise hier auftraten. Die politisch Handelnden können in diesem Fall die politikwissenschaftliche Expertise nicht angemessen verarbeiten, weil sie nicht in ihre Muster passt.
- 10 Siehe auch den Abschnitt „Mehrheitsverhältnisse“.
- 11 Der alte Art. 23 GG, der die Möglichkeit eines Beitritts weiterer Gebiete zum Bundesgebiet ermöglichte, war durch Art. 4 des Einigungsvertrags vom 31.08.1990 aufgehoben worden.
- 12 Der Stimmenanteil der hier und unten genannten Kategorien von Landesregierungen (Opposition, Regierung) pro Jahr ist nach Monaten gewichtet.
- 13 Natürlich waren die Machtverhältnisse durchaus polarisiert, da es kaum „Mischländer“ gab und also die „Opposition“ ebenfalls relativ stark im Bundesrat vertreten war. In der normalen Gesetzgebung wurden daher in dieser Zeit nicht selten Vorhaben in zustimmungspflichtige und nicht zustimmungspflichtige Teile gesplittet. Man kann jedoch unterstellen, dass das für die Bundesrepublik beobachtete legislatorische „*bargaining*-Verhalten“ der Regierungsmehrheit auf Bundesebene, d.h. die Durchbrechung der „Oppositionsphalanx“ mittels (politischer oder

finanzieller) Zugeständnisse an einzelne Bundesländer bei einer deutlichen Mehrheit der Regierungsländer, auch auf die Verfassungspolitik anwendbar ist (vgl. Stüwe 2004: 29f.).

- 14 Im Kontext der Flick-Affäre, nach der Berichterstattung durch die von Bundespräsident Karl Carstens eingesetzten Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung schrieben Bundestag und Bundesrat die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung bezüglich der Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihres Vermögens fest (Art. 21 Abs. 1).
- 15 Dieser Vorgang hatte einen längeren Vorlauf. Bereits 1957 und 1958 waren insgesamt fünf von verschiedener Seite, darunter auch von der SPD-Fraktion, eingebrachte Entwürfe mit demselben Kernanliegen, aber unterschiedlicher Ausgestaltung, gescheitert.
- 16 So wurden zwei Gesetzentwürfe von CDU-CSU-Oppositionsfraktionen betreffend das Wahlrecht und die konkurrierende Gesetzgebung (1970) sowie das Wahlrecht und die Gliederung des Bundesgebietes (1976) jeweils mit einem Entwurf der Bundesregierung zusammengeführt und verabschiedet. Bei anderen Vorgängen sind diese Zusammenführungen nicht genau statistisch (Schindler 2000, 2005) erfasst und daher nicht nachzuvollziehen.
- 17 Auf abstrakter Ebene gibt es natürlich schon typische Länderinteressen, etwa die eigenen Haushalte zu schützen und zu stabilisieren und daher die (auch kaschierte) Abwälzung von Aufgaben des Bundes an die Länder und Kommunen ohne die Übertragung der dafür notwendigen Finanzen zu verhindern. Die unterschiedlichen finanziellen, politischen und anderen Rahmenbedingungen der Länder behinderten aber in der Praxis die Formulierung konkreter Forderungen oder Grundgesetzänderungsvorlagen, etwa für einen stärkeren Schutz des hier angesprochenen Konnexitätsprinzips.
- 18 Eine stammte vom 22.06.1972 und zielte auf die Unterstützung der Landespolizei durch den Bundesgrenzschutz, die Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes bei der Verbrechensbekämpfung und die konkurrierende Gesetzgebung im Waffenrecht, die andere vom 01.07.1976 tangierte die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Sprengstoffrecht).
- 19 Diese Verfahren (z.B. statistische Gesamtanalyse zur Bundesrepublik, Zehn-Jahres-Demokratienvergleich, most-similar-cases-Vergleich, qualitative Analyse eines repräsentativen Beispiels) wurden entsprechend dem jeweiligen Erkenntnisinteresse gewählt und sind daher gezielt unterschiedlich.
- 20 In Abb. 13 wurde eine andere Methodik gewählt, nämlich halbierte



Werte bei Gemeinschaftsinitiativen, denn dort bestand die Zielsetzung darin, die unterschiedliche Durchsetzungskraft bestimmter Initiatoren in der deutschen Verfassungspolitik aufzuzeigen. In diesem Falle geht es jedoch darum herauszufinden, welche Themen unterschiedlichen Akteuren wie wichtig sind. Ein Thema (Änderungsgegenstand) ist für einen Akteur nicht weniger wichtig, weil er sich bei der Initiierung mit einem anderen Akteur zusammentut. Daher erfolgte die Zählung unabhängig von der genauen Initiatorenkombination.

- 21 Zwar können Vorlagen auch gezielt nicht von der Bundesregierung, sondern deren Fraktionen im Parlament eingebracht werden, um die (möglicherweise verzögernde oder negative) Positionsnahme des Bundesrates zu umgehen und das parlamentarische Verfahren voranzutreiben, doch in der Summe aller Grundgesetzänderungen ist der verzerrende Einfluss solcher Effekte eher gering.
- 22 Aufgrund der strukturellen Interdependenzen können auch brisante politische Themen, die systematisch durch das Wahrnehmungsraster von Verfassungsänderungsinitiatoren fallen und/oder Problempotenzial besaßen, doch noch unintendiert auf die Agenda der Verfassungspolitik treten bzw. durch sie berührt werden. Ein Beispiel sind die Kommunalfinanzen in Deutschland bei steigender Ausgabenbelastung durch den Staat, die von dem Wunsch nach Abschaffung der Gewerbesteuer berührt wurden (Grundgesetzänderung 1997).
- 23 Dies betrifft nicht nur Konzepte der deliberativen Demokratie, sondern auch *rational-choice*-Ansätze, die ihnen oft idealtypisch gegenübergestellt werden. Zu beiden Theorieansätzen siehe Landwehr 2005.
- 24 Für diese treffende Metapher danke ich Silvia von Steinsdorff.
- 25 Für die Anfangszeit der Bundesrepublik war dies sicher zu einem großen Teil durch die verbliebenen Hoheitsrechte der Alliierten Mächte zu begründen, die allen Grundgesetzänderungen zustimmen mussten. Danach hätte es aber ausreichend Gelegenheit dazu gegeben, auch diese Teile des Grundgesetzes zu ändern.
- 26 Die Einteilung in „effizienzsteigernde“ und inklusionsfördernde Verfassungsänderungen (Lehmbruch 1985; Banting/Simeon 1985; Schultze 1997) trifft das Wesen der Grundgesetzänderungen m.E. nicht. Zum einen lässt sich überzeugend begründen, dass die meisten Grundgesetzänderungen effizienzsteigernd wirkten (allein schon weil Effizienz unterschiedlich verstanden wird), zum anderen waren nur die wenigsten Änderungsinitiativen auf Inklusionsförderung im engeren Sinne angelegt.

# Anhang

<b>Staat</b>	<b>Verfassung in Kraft seit</b>	<b>Anzahl der Regelungen</b>	<b>Anzahl der Zeilen</b>	<b>Regelungsdichte</b>
Australien	1901	155	1255	2,8
Belgien	1831	204	1287	3,3
Benin	1990	228	1530	3,8
Bolivien	1967	239	1580	4,0
Botswana	1966	127	2365	3,6
Bulgarien	1991	178	1108	2,9
Chile	1981	149	2167	3,7
Costa Rica	1949	210	1423	3,5
Dänemark	1953	89	525	1,4
Deutschland	1949	177	1766	3,5
Finnland	1919	146	1273	2,7
Finnland	2000	131	1093	2,4
Frankreich	1958	92	677	1,6
Griechenland	1975	118	1776	3,0
Großbritannien	Verfassung nicht kodifiziert			
Irland	1937	50	1173	1,7
Italien	1948	157	1066	2,6
Jamaika	1962	152	2933	4,5
Japan	1889	103	515	1,5
Kanada	1867	226	1672	3,9
Litauen	1992	154	1152	2,7
Mauritius	1968	136	2825	4,2
Mongolei	1992	70	718	1,4
Namibia	1990	154	1963	3,5
Neuseeland	1840	76	957	1,7
Niederlande	1815	191	1099	3,0
Norwegen	1815	105	642	1,7
Österreich	1920	175	2325	4,1
PNG	1975	332	4837	8,2
Polen	1992	78	566	1,3

Polen	1997	243	1872	4,3
Portugal	1976	299	3158	6,1
Schweden	1975	369	2935	6,6
Schweiz	1848	188	1574	3,5
Schweiz	2000	211	1590	3,7
Slowenien	1991	174	989	2,7
Spanien	1978	184	1717	3,6
Südkorea	1948	136	867	2,2
Tschechien	1993	113	684	1,8
Ungarn	1949	117	1068	2,2
Uruguay	1967	333	2671	6,0
USA	1789	72	607	1,3

*Tab. 10:*

*Regelungsdichte der Verfassungen in 39 Demokratien, 1993–2002*

*Anmerkung: Regelungsdichte = Anzahl der Regelungen/100 + Anzahl der Zeilen/1000. Dies ist möglich, da beide positiv korrelieren ( $r = 0,83$ ). Die Zeilenangaben basieren auf den identisch formatierten elektronischen Verfassungen in englischer Sprache auf einem Stand zeitnah dem 01.01.1993. Nur für Italien (Stand: 2003) fand sich zuvor keine konsolidierte offizielle Version.*

<b>Materie</b>	<b>CDU/CSU-Fraktionen im Bundestag</b>	<b>CDU/CSU-geführte Bundesregierungen*</b>	<b>SPD-Fraktionen im Bundestag</b>	<b>SPD-geführte Bundesregierungen**</b>
Konkurrierende Gesetzgebung	0,07	0,12	0,07	0,25
Gesetzgebungsvorgang	0,05	0,00	0,05	0
Staatsverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,05
Vertriebene/Kriegsfolgen	0,02	0,06	0,02	0
Steuern	0,05	0,09	0,05	0,05
Umwelt/Tierschutz	0,04	0,00	0,04	0,1
Asylrecht	0,02	0,00	0,02	0
Antidiskriminierung	0,02	0,00	0,02	0
Innere Sicherheit	0,00	0,00	0,00	0,05
Streitkräfte/Verteidigung	0,05	0,00	0,02	0
Notstandsrecht	0,02	0,00	0,00	0
Wahlrecht	0,05	0,00	0,02	0,1

Petition	0,02	0,00	0,04	0
Übergangsregelungen	0,00	0,06	0,00	0
Lastenausgleich	0,05	0,00	0,04	0
Beamtenverhältnis/Besoldung	0,00	0,00	0,00	0,05
Wehrpflicht	0,02	0,00	0,00	0
Internationale Verträge	0,02	0,00	0,00	0
Justiz/Strafverfolgung	0,02	0,06	0,02	0,1
Europäische Integration	0,00	0,03	0,00	0
Grundrechte	0,02	0,00	0,00	0
Kernenergie	0,00	0,00	0,02	0
Finanzen/Haushalt	0,07	0,00	0,07	0
Gliederung Bundesgebiet	0,04	0,00	0,04	0,05
Parteienfinanzierung	0,02	0,00	0,00	0
Wiedervereinigung	0,02	0,03	0,00	0
Privatisierung	0,02	0,06	0,00	0

*Tab. 11:*

*Verfassungspolitische Thematisierungsfrequenz von Grundgesetzmaterien nach Akteuren, 1949–2006*

*\* in verschiedenen Kombinationen mit FDP, DP, GB/BHE.*

*\*\*in Koalition mit FDP oder Bündnis 90/Die Grünen.*

*Anmerkung: Die Thematisierungsfrequenz ist die Häufigkeit, mit der ein Akteur eine Grundgesetzmaterie modifizieren wollte, geteilt durch die Anzahl der Jahre, die der Initiator im Verfassungsorgan verweilte (außer Große Koalitionen). Berücksichtigt sind ausschließlich die später beschlossenen Grundgesetzänderungsvorlagen.*

*Quelldaten: Grundgesetzänderungsgesetze (siehe Quellenverzeichnis).*

<b>GG-Artikel</b>	<b>Inhalt</b>
1–8, 14–15, 17a	Grundrechte
25	Verhältnis Völkerrecht – Bundesrecht
26	Verbot eines Angriffskrieges, staatliche Kontrolle über Kriegswaffenproduktion/–handel
27	Deutsche Handelsflotte
30, 31	Hoheitsrecht der Länder, Erstzuständigkeit der Länder, Bundesrecht bricht Landesrecht
32	Außenpolitik als Bundessache, Rechte der Länder
34	Haftungspflicht des Staates bei Amtspflichtverletzung

37	Ausübung des Bundeszwanges
40–44, 46–48	Bundestag
53	Zutritts- und Anhörungsrecht Bundesregierung/Bundesrat, Informationspflicht der Bundesregierung
54–59	Bundespräsident
62–69	Bundesregierung
70, 71	Zuständigkeitsverteilung Bund/Länder, ausschließliche Gesetzgebung des Bundes
78	Formelles Gesetzgebungsverfahren
81–83	Gesetzgebungsnotstand, Inkrafttreten von Gesetzen, Ausführung durch die Länder
86	Bundeseigene Verwaltungsbehörden
89, 90	Bundeswasserstraßen, Bundesstraßen
97	Unabhängigkeit der Richter
101	Verbot von Ausnahmegerichten/Sondertribunalen
102	Abschaffung der Todesstrafe
103	Grundrechte vor Gericht
104	Freiheitsentzug nur aufgrund Gesetz und richterlicher Anordnung, vorläufige Festnahme
111	Möglichkeit von Staatsaufgaben ohne gesetzlichen Bundeshaushalt (Haushaltsvorgriff)
116–145 (fast vollst.)	Übergangs- und Schlussbestimmungen

*Tab. 12:*

*Nicht geänderte Grundgesetzartikel, Stand 2006.*

CDU/CSU	FDP	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	PDS
2	2	3	4	2

*Tab. 13:*

*Häufigkeit, mit der Grundgesetzänderungsinitiativen der Bundestagsfraktionen bzw. -gruppen das Thema „direkte Demokratie“ berührten, 1949–2005*

*Quelldaten: Schindler 2000; Schindler 2005, GESTA o.J.*

# Literatur und Quellen

## *Literatur*

*Aaken, Anne van* (2004): Deliberative Institutional Economics, or Does Homo Oeconomicus Argue? A Proposal for Combining New Institutional Economics with Discourse Theory, in: dies./Christian List/Christoph Luetge (Hrsg.), *Deliberation and Decision. Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy*, Aldershot/Burlington, S. 3–32.

*Abendroth, Wolfgang* (1974): 1849 – 1919 – 1949: Drei Kapitel deutscher Verfassungsgeschichte, in: *Vereinigung Demokratischer Juristen* (Hrsg.), *Das Grundgesetz. Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung in der BRD*, Köln, S. 139–145.

*Ackerman, Bruce* (1989): Constitutional Politics/Constitutional Law, in: *Yale Law Journal* 89, S. 453–546.

*Acosta Romero, Miguel* (1993): Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes, México.

*Arato, Andrew* (1994): Dilemmas Arising From the Power to Create Constitutions in Eastern Europe, in: Michel Rosenfeld (Hrsg.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy. Theoretical Perspectives*, Durham/London, S. 165–194.

*Banting, Keith G./Simeon, Richard* (1985): Introduction: The Politics of Constitutional Change, in: dies. (Hrsg.): *Redesigning the State. The Politics of Constitutional Change*, Toronto, S. 1–29.

*Barber, Benjamin* (1984): *Starke Demokratie*, Hamburg.

*Batt, Helge-Lothar* (1996): *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Akteure, politischer Prozeß und Ergebnisse*, Opladen.

*Bellamy, Richard/Schönlau, Justus* (2003), *The Normality of Constitutional Politics: an Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights*, Constitutionalism Web-Papers 6. URL: <http://les1.man.ac.uk/con-web/>

*Benz, Arthur* (1993): Verfassungsreform als politischer Prozeß. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes, in: *Die öffentliche Verwaltung* 46, S. 881–889.

*Berlit, Uwe* (1994): Das Ende der Verfassungsreform. Zum Abschluß der Debatte über Änderungen des Grundgesetzes, in: *Recht und Politik* 4/1994, S. 194–207.

*Beyme, Klaus von* (\*1996): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, München/Zürich.

- Bogdanor, Vernon* (1988): Introduction, in: ders. (Hrsg.): *Constitutions in Democratic Politics*, Aldershot, S. 1–13.
- Bremers, Markus* (1997): Soziale Staatsziele und Verfassungsverständnis. Ein Rückblick auf die Verfassungsdebatte der deutschen Einheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 15–16/97, S. 21–32.
- Bryde, Brun-Otto* (1982): *Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.
- Busch, Andreas (1999): Das oft geänderte Grundgesetz, in: Wolfgang Merkel/ders. (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt a.M., S. 549–574.
- Colomer, Josep M. (1995): Introduction, in: ders. (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London/New York, S. 1–17.
- Colomer, Josep M. (2001): Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy, in: *Journal of Theoretical Politics* 13.3, S. 235–247.
- Elster, Jon (1993): Introduction, in: ders./Rune Slagstad (Hrsg.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, S. 1–17.
- Färber, Gisela* (1999): Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: Bundesrat (Hrsg.), *50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus*. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 in Kloster Seeon, Bonn, S. 89–132.
- Finkel, Steven E./Muller, Edward N.* (1998): Rational Choice and the Dynamics of Collective Political Action: Evaluating Alternative Models with Panel Data, in: *American Political Science Review* 92.1, S. 37–50.
- Finn, John E. (1991), *Constitutions in Crisis. Political Violence and the Rule of Law*, New York/Oxford.
- Fuchs, Dieter* (2000): Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft: einige demokratietheoretische Überlegungen, in: Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden, S. 250–280.
- Gerstenberg, Oliver* (1993): Bürgerrechte und deliberative Demokratie. Elemente einer pluralistischen Verfassungstheorie, Frankfurt a.M. 1997.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1999), *Demokratie und Politik in Deutschland*, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim* (2001): Verfassungswandel oder Bewahrung des Status quo? Deutsche Einheit und europäischer Einigungsprozess – Herausforderungen für die Verfassungspolitik, in: ders./Werner Reutter/Charlie Jeffery (Hrsg.), *Verfassungspolitik und Verfassungswandel. Deutschland und Großbritannien*, Wiesbaden, S. 53–87.
- Goodin, Robert E. (Hrsg.) (1996): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge.
- Grimm, Dieter* (1994): *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt a.M.

*Grimm, Dieter* (2005): Die gescheiterte Reform, in: Humboldt-Forum Recht 1/2005, S. 1–5. URL: <http://www.humboldt-forum-recht.de/1–2005/index.html> (02.01.2006).

*Günther, Frieder* (2004): Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970, München.

*Hammond, Thomas H./Miller, Gary J.* (1987): The Core of The Constitution, in: American Political Science Review 81, S. 1155–1174.

*Heitmann, Stefan* (1993): Etwas hat sich geändert, vieles wird sich ändern. Das Grundgesetz bleibt – Gedanken zum Abschluß der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.1993, S. 12.

*Hennis, Wilhelm* (1966): Der deutsche Bundestag 1949–1965. Leistung und Reformaufgaben: in: Der Monat 18.215, S. 26–36.

*Hennis, Wilhelm* (1993): Man wird das Grundgesetz nicht wiedererkennen. Schon das Verfahren der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ wirft viele Fragen auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.02.1993, S. 30.

*Herzog, Roman* (2000): Strukturmängel der Verfassung? Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart/München.

*Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas* (<sup>8</sup>1997): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

*Holmes, Stephen* (1993): Precommitment and the paradox of democracy, in: Jon Elster /Rune Slagstad (Hrsg.), Constitutionalism and Democracy, Cambridge, S. 195–240.

*Huber, E./Ragin, Charles/Stephens, J. D.* (1993): Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: American Journal of Sociology 99, S. 711–749.

*Hübner, Emil* (2003): Parlament und Regierung, München.

*Ismayr, Wolfgang* (<sup>2</sup>2006): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

*Jeffery, Charlie* (2001): Verfassungspolitik im Vergleich: Britische Devolution und deutscher Föderalismus, in: Gert-Joachim Glaeßner/Werner Reutter/Charlie Jeffery (Hrsg.), Verfassungspolitik und Verfassungswandel. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, Opladen, S. 125–142.

*Jun, Uwe* (2004): Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35, S. 559–580.

*Jung, Otmar* (2005): Regieren mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum: Wirkung, Konterstrategie, Nutzungsversuche und Umgangsweise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36.1, S. 161–187.

*Kahneman, Daniel/Tversky, Amos* (1979): Prospect Theory. An Analysis of



- Decision Under Risk, in: *Econometrica* 47, S. 263–291.
- Kaiser, André* (1997): Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics* 9, S. 419–444.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea* (2001): Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1998, in: *Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard* (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, S. 507–527.
- Kloepfer, Michael* (1994): Verfassungsgebung als Zukunftsbewältigung aus Vergangenheitserfahrung. Zur Verfassungsgebung im vereinten Deutschland. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin (= Reihe Öffentliche Vorlesungen, Heft 31).
- Laffin, Martin* (2000): Constitutional Design: A Framework for Analysis, in: *Parliamentary Affairs* 53, S. 532–541.
- Landwehr, Claudia* (2005): Rational Choice, Deliberative Democracy, and Preference Transformation, in: *Studies in Social and Political Thought* 11, S. 40–68.
- Lane, Jan-Erik/Mæland, Reinert* (2000): Constitutional analysis: The power index approach, in: *European Journal of Political Research* 37, S. 31–56.
- Lepsius, Oliver* (2004): Rezension von: Frieder Günther: Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970, München: Oldenbourg 2004, in: *sehepunkte* 4.5. URL: <http://www.sehepunkte.historicum.net/2004/05/5714.html> (04.09.2006).
- Levinson, Sanford* (1995): Introduction: Imperfection and Amendability, in: *ders.* (Hrsg.), *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton, S. 3–11.
- Lhotta, Roland* (1998): Verfassungsreform und Verfassungstheorie: Ein Diskurs unter Abwesenden?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29.1, S. 159–179.
- Lijphart, Arend* (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London.
- Loewenstein, Karl (1961), Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung. Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 30. Juni 1960, Berlin.
- Loewenstein, Karl* (1969): *Verfassungslehre*. Tübingen.
- Lorenz, Astrid* (2005): How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives, in: *Journal of Theoretical Politics* 17.3, S. 341–363.
- Lutz, Donald S.* (1995): Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: *Sanford Levinson* (Hrsg.), *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton, S. 237–274.
- Manfredi, Christopher P.* (1997): *Institutional Design and the Politics of*

Constitutional Modification: Understanding Amendment Failure in the United States and Canada, in: *Law and Society* 31.1, S. 111–136.

*March, James/Olsen, Johan* (1989): *Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics*, New York.

*Marwell, Gerald/Oliver, Pamela* (1993): *The Critical Mass in Collective Action: A Micro-Social Theory*, Cambridge.

*Massing, Otwin* (2005): *Politik als Recht – Recht als Politik. Studien zu einer Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Baden-Baden.

*McCarthy, Nolan* (2000): *Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining*, in: *American Journal of Political Science* 44.3, S. 506–522.

*Nolan, Joseph R.* (1990): *Black's Law Dictionary*. Hrsg. von Henry C. Black. St. Paul, Minn.

*North, Douglass C.* (1990): *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge.

*Nullmeier, Frank* (1993): *Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 175–196.

*o.A.* (2006): „Ausbilden und Forschen nicht trennen“. Föderalismusreform: Der Verfassungsexperte Hans Meyer fordert Bundeshilfen für die Universitäten, in: *Tagesspiegel*, 22.05.2006, S. 27.

*Rehder, Britta* (2005): *Recht und Politik beim Wandel des deutschen Flächentarifs. Juristen als politische Akteure im System der Arbeitsbeziehungen*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47.2, S. 169–192.

*Renzsch, Wolfgang* (1991): *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Bonn.

*Römmele, Andrea* (2000): *Parteispenden in der Krise?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B16

*Sartori, Giovanni* (1994): *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London.

*Scharpf, Fritz W.* (2006): *Verfassungsreform mit Vetospielern. Vorläufige und unvollständige Fassung des Vortrags auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Münster, 25.–29.09.2006*, URL: <http://www.dvpw.de/dummy/fileadmin/docs/2006xScharpf.pdf> (04.10.2006).

*Schmidt, Manfred G.* (1992): *Regieren in der Bundesrepublik*, Opladen.

*Schmidt, Manfred G.* (2000): *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen.

*Schmidt, Manfred G.* (2005): *Das politische System der Bundesrepublik*

Deutschland, München.

*Schmidt-Jortzig, Edzard* (2005): Verfahrensfragen der Föderalismusreform. Lehren aus dem vorläufigen Scheitern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36.4, S. 731 – 740.

*Schmitt, Carl* <sup>5</sup>1970 [1928]: Verfassungslehre, Berlin.

*Schultze, Rainer-Olaf* (1997), Verfassungsreform als Prozess, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28, S. 502–520.

*Schulz, Daniel* (2006): Verfassungen in der Konkurrenz institutioneller Ordnungsentwürfe: Ansätze zu einer vergleichenden Verfassungstheorie. Paper für die Tagung der Ad-hoc-Gruppe „Verfassung und Politik“ auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Münster, 25.–29.09.2006.

*Seifert, Jürgen* (<sup>3</sup>1977): Grundgesetz und Restauration. Verfassungsrechtliche Analyse und dokumentarische Darstellung des Textes des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen einschließlich des 34. Änderungsgesetzes. Darmstadt/Neuwied.

*Sejersted, Francis* (1993): Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government, in: Jon Elster/Rune Slagstad (Hrsg.), Constitutionalism and Democracy, Cambridge, S. 131–152.

*Smend, Rudolf* (<sup>3</sup>1994): Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin, S. 119–276.

Sontheimer, Kurt (1988): The Federal Republic of Germany (1949): Restoring the Rechtsstaat, in: Bogdanor, Vernon (Hrsg.), Constitutions in Democratic Politics. Aldershot, S. 229–240.

*Strickrodt, Georg* (1951): Die Finanzverfassung des Bundes als politisches Problem. Tübingen.

*Stuby, Gerhard* (1974): Das Grundgesetz, seine Entstehung, seine Veränderungen und seine Perspektiven, in: Vereinigung Demokratischer Juristen (Hrsg.), Das Grundgesetz. Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung in der BRD, Köln, S. 9–31.

*Stüwe, Klaus* (2004): Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949–2004), in: Aus Politik und Zeitgeschichte B50–51, S. 25–32.

*Sturm, Roland* (2005), Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: Politische Vierteljahresschrift 46.2, S. 195–203.

*Tsebelis, George* (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: American Political Science Review 93.3, S. 591–608.

*Tsebelis, George* (2000): Veto Players and Institutional Analysis, in: Governance 13.4: 441–474.

*Vanberg, Georg* (2001): Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review, in: *American Journal of Political Science* 45.2, S. 346–361.

*Voigt, Rüdiger* (1986): *Recht als Instrument der Politik*, Opladen.

*Voigt, Rüdiger* (2000): *Recht – Spielball der Politik? Rechtspolitologie im Zeichen der Globalisierung*, Baden-Baden.

*Voigt, Stefan* (Hrsg.) (2003): *Constitutional Political Economy*, Cheltenham.

*Vorländer, Hans* (2002): Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess, in: ders. (Hrsg.), *Integration durch Verfassung*, Wiesbaden, S. 9–40.

*Weaver, R. Kent* (2000): The Politics of Institutional Reform in the United States and Canada, in: Rainer-Olaf Schultze/Roland Sturm (Hrsg.), *The Politics of Constitutional Reform in North-America. Coping with New Challenges*, Opladen, S. 47–81.

*Woods, Philip A.* (2001): Values-intuitive rational action: the dynamic relationship of instrumental rationality and values insights as a form of social action, in: *British Journal of Sociology* 52.4, S. 687–706.

### *Quellenverzeichnis*

GESTA [Gesetzgebungsdatenbank des Deutschen Bundestages] o.J.: URL: <http://dip.bundestag.de/> (04.10.2006)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert am 28. August 2006, URL: <http://www.verfassungen.de/de/gg49-i.htm> (12.09.2006) [mit Nachweis aller Änderungen im Wortlaut].

*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* (2004): Kommissionsdrucksache 0085 – Übersicht über die Vorschläge der Sachverständigen, der Präsidenten der Landtage und der MPK zur Übertragung von Materien aus der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder (Kommissionsdrucksachen 0071-neu- a bis j, 0038 und 0045), 27.04.2004.

*Schindler, Peter* (2000): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Berlin: Deutscher Bundestag

*Schindler, Peter* (2005): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1998–2004*, Berlin: Deutscher Bundestag.

## *Grundgesetzänderungen (chronologisch)*

- Strafrechtsänderungsgesetz, in: Bundesgesetzblatt 1951 I: 739.
- Gesetz zur Einfügung des Art. 120 a in das Grundgesetz, in: Bundesgesetzblatt 1952 I: 445.
- Gesetz zur Änderung des Art. 107 des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1953 I: 130.
- Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1954 I: 45.
- Zweites Gesetz zur Änderung des Art. 107 des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1954 I: 517.
- Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung, in: Bundesgesetzblatt 1955 I: 817.
- Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1956 I: 111.
- Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1956 I: 1077.
- Gesetz zur Einfügung eines Art. 135a in das Grundgesetz, in: Bundesgesetzblatt 1957 I: 1745.
- Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1959 I: 813.
11. Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1961 I: 65.
- Zwölftes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1961 I: 141.
- Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1965 I: 513.
- Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1965 I: 649.
- Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1967 I: 581.
- Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1968 I: 657.
- Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1968 I: 709.
- Achtzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 76 und 77), in: Bundesgesetzblatt 1968 I: 1177.
- Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 97.
- Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 357.
- Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 359.
- Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundes-

gesetzblatt 1969 I: 363.  
 Dreiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 817.  
 Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 985.  
 Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 1241.  
 Sechszwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 96), in: Bundesgesetzblatt 1969 I: 1357.  
 Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1970 I: 1161.  
 Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 74a), in: Bundesgesetzblatt 1971 I: 206.  
 Neunundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1971 I: 207.  
 Dreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 74 GG), in: Bundesgesetzblatt 1972 I: 593.  
 Einunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1972 I: 1305.  
 Zweiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45c), in: Bundesgesetzblatt 1975 I: 1901.  
 Dreiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 29 und 39), in: Bundesgesetzblatt 1976 I: 2381.  
 Vierunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 74 Nr. 4a), in: Bundesgesetzblatt 1976 I: 2383.  
 Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 21 Abs. 1), in: Bundesgesetzblatt 1983 I: 1481.  
 Einigungsvertragsgesetz, in: Bundesgesetzblatt 1990 II: 889.  
 [37.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1992 I: 1254.  
 [38.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1992 I: 2086.  
 [39.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16 und 18), in: Bundesgesetzblatt 1993 I: 1002.  
 [40.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1993 I: 2089.  
 [41.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1994 I: 2245.  
 [42.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in: Bundesgesetzblatt 1994 I: 3146.  
 [43.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 106), in: Bundesgesetz-

blatt 1995 I: 1492.

[44.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 28 und 106), in: Bundesgesetzblatt 1997 I: 2470.

[45.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 13), in: Bundesgesetzblatt 1998 I: 610.

[46.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 39), in: Bundesgesetzblatt 1998 I: 1822.

[47.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16), in: Bundesgesetzblatt 2000 I: 1633.

[48.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 12a), in: Bundesgesetzblatt 2000 I: 1755.

[49.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 108), in: Bundesgesetzblatt 2001 I: 3219.

[50.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz), in: Bundesgesetzblatt 2002 I: 2862.

[51.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 96), in: Bundesgesetzblatt 2002 I: 2863.

[52.] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), in: Bundesgesetzblatt 2006 I: 2034.

# Astrid Lorenz

1975 geboren in Rostock.

1993–1997 Diplomstudium der Politikwissenschaft an der FU Berlin.

1994–1998 Zweitstudium der Osteuropastudien (Magister Artium) an der FU Berlin.

1998–2001 Promotionsstipendiatin der DFG und Mitglied des Graduiertenkollegs „Das neue Europa“ der FU Berlin und der Humboldt-Universität, gleichzeitig Lehrbeauftragte des Osteuropainstituts der FU, des Instituts für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität, im Euromasters-/Trans-Atlantic-Masters-Programm der FU und der Humboldt-Universität.

2002–2005 wiss. Assistentin (Vertretung) am Lehrbereich „Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland“ des Instituts für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität; gleichzeitig Lehrbeauftragte des Osteuropainstituts der FU sowie im Euromasters-/Trans-Atlantic-Masters-Programm.

2004–2006 Sprecherin des Arbeitskreises „Vergleich osteuropäischer Gesellschaften“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), Gutachterin für die International Association for the Promotion of Co-operation with Scientists from the New Independent States of the former Soviet Union (INTAS).

2005–2006 Lehrbeauftragte der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam sowie im Euromasters-/Trans-Atlantic-Masters-Programm.

2006 Bewilligung der Finanzierung einer „eigenen Stelle“ an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam durch die DFG; Umwandlung in eine Förderung des Forschungsprojekts „Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien“ (5/2006–4/2008).

Seit 2006 Juniorprofessorin für Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.



## Ausgewählte Veröffentlichungen

- (mit Gert-Joachim Glaeßner) Innere Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen [Zweitabdruck], in: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2006, S. 21–38.
- (Hrsg. mit Gert-Joachim Glaeßner) *Europäisierung der inneren Sicherheit? Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005.
- How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives, in: *Journal of Theoretical Politics* 17 (2005) 3, S. 341–363.
- Präsent und dezentralisiert: Informelle Politik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Astrid Lorenz/Manfred Sapper/Silvia von Steinsdorff/Volker Weichsel (Hrsg.), *Schattenspiele. Informelle Politik im Osten Europas*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2005, S. 17–29.
- Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (2004) 3, S. 448–468.
- Erklärt die politische Kultur Demokratisierungsunterschiede? Politische Kultur und Systemwechsel in Belarus, in: *WeltTrends* 13 (2005) 4 [48], S. 141–153.
- Der Unwille zur Macht – das belarussische Parlament, in: Susanne Kraatz/Silvia von Steinsdorff (Hrsg.), *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, Opladen: Leske + Budrich 2002, S. 293–314.
- Der Fall Belarus – eine gescheiterte Demokratisierung?, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen: Leske + Budrich 2002, S. 199–215.
- Politischer Wandel in Belarus: Tendenzen, Probleme, Perspektiven, in: *WeltTrends* 8 (2000) 4, S. 59–77.

# Öffentliche Vorlesungen – Auswahl:

Das Gesamtprogramm finden Sie unter:  
<http://edoc.hu-berlin.de/ovl>

- |    |   |    |   |    |  |
|----|---|----|---|----|--|
| 40 | <i>Werner Röske</i><br><b>Liebe und Melancholie</b><br>Formen sozialer Kommunikation in der ‚Historie von Florio und Blanscheffur‘                                    | 52 | <i>Volker Neumann</i><br><b>Menschenwürde und Existenzminimum</b>   | 63 | <i>Alexander Demandt</i><br><b>Ranké unter den Weltweisen</b><br><i>Wolfgang Hardtwig</i><br><b>Die Geschichtserfahrung der Moderne und die Ästhetisierung der Geschichtsschreibung: Leopold von Ranke</b><br>(Zwei Vorträge anlässlich der 200. Wiederkehr des Geburtstages Leopold von Rankes) |
| 41 | <i>Hubert Markl</i><br><b>Wohin geht die Biologie?</b>  | 53 | <i>Wolfgang Iser</i><br><b>Das Großbritannien-Zentrum in kulturwissenschaftlicher Sicht</b><br>Vortrag anlässlich der Eröffnung des Großbritannien-Zentrums an der Humboldt-Universität zu Berlin | 64 | <i>Axel Flessner</i><br><b>Deutsche Juristenausbildung</b><br>Die kleine Reform und die europäische Perspektive  |
| 42 | <i>Hans Bertram</i><br><b>Die Stadt, das Individuum und das Verschwinden der Familie</b>  | 54 | <i>Ulrich Battis</i><br><b>Demokratie als Bauherrin</b>   | 65 | <i>Peter Brockmeier</i><br><b>Seul dans mon lit glacé – Samuel Becketts Erzählungen vom Unbehagen in der Kultur</b>  |
| 43 | <i>Dieter Segert</i><br><b>Diktatur und Demokratie in Osteuropa im 20. Jahrhundert</b>  | 55 | <i>Johannes Hager</i><br><b>Grundrechte im Privatrecht</b>  | 66 | <i>Hartmut Böhme</i><br><b>Das Licht als Medium der Kunst</b><br>Über Erfahrungsarmut und ästhetisches Gegenlicht in der technischen Zivilisation  |
| 44 | <i>Klaus R. Scherpe</i><br><b>Beschreiben, nicht Erzählen!</b><br>Beispiele zu einer ästhetischen Opposition: Von Döblin und Musil bis zu Darstellungen des Holocaust | 56 | <i>Johannes Christes</i><br><b>Cicero und der römische Humanismus</b>   | 67 | <i>Siegfried Ellger-Rüttgardt</i><br><b>Berliner Rehabilitationspädagogik: Eine pädagogische Disziplin auf der Suche nach neuer Identität</b>  |
| 45 | <i>Bernd Wegener</i><br><b>Soziale Gerechtigkeitsforschung: Normativ oder deskriptiv?</b>   | 57 | <i>Wolfgang Hardtwig</i><br><b>Vom Elitebewußtsein zur Massenbewegung – Frühformen des Nationalismus in Deutschland 1500–1840</b>   | 68 | <i>Christoph G. Paulus</i><br><b>Rechtsgeschichtliche und rechtsvergleichende Betrachtungen im Zusammenhang mit der Beweisvereitelung</b>  |
| 46 | <i>Horst Wenzel</i><br><b>Hören und Sehen – Schrift und Bild</b><br>Zur mittelalterlichen Vorgeschichte audiovisueller Medien   | 58 | <i>Elard Klewitz</i><br><b>Sachunterricht zwischen Wissenschaftsorientierung und Kindbezug</b>  | 69 | <i>Eberhard Schwark</i><br><b>Wirtschaftsordnung und Sozialstaatsprinzip</b>   |
| 47 | <i>Hans-Peter Schwintowski</i><br><b>Verteilungsdefizite durch Recht auf globalisierten Märkten</b><br>Grundstrukturen einer Nutzentheorie des Rechts                 | 59 | <i>Renate Valtin</i><br><b>Die Welt mit den Augen der Kinder betrachten</b><br>Der Beitrag der Entwicklungstheorie Piagets zur Grundschulpädagogik  | 70 | <i>Rosemarie Will</i><br><b>Eigentumstransformation unter dem Grundgesetz</b>  |
| 48 | <i>Helmut Wiesenthal</i><br><b>Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation</b>   | 60 | <i>Gerhard Werle</i><br><b>Ohne Wahrheit keine Versöhnung!</b><br>Der südafrikanische Rechtsstaat und die Apartheid-Vergangenheit   | 71 | <i>Achim Leschinsky</i><br><b>Freie Schulwahl und staatliche Steuerung</b><br>Neue Regelungen des Übergangs an weiterführende Schulen  |
| 49 | <i>Rainer Dietrich</i><br><b>Wahrscheinlich regelhaft. Gedanken zur Natur der inneren Sprachverarbeitung</b>  | 61 | <i>Bernhard Schlink</i><br><b>Rechtsstaat und revolutionäre Gerechtigkeit. Vergangenheit als Zumutung?</b><br>(Zwei Vorlesungen)  | 72 | <i>Harry Dettenborn</i><br><b>Hang und Zwang zur sozialkognitiven Komplexitätsreduzierung: Ein Aspekt moralischer Urteilsprozesse bei Kindern und Jugendlichen</b>   |
| 50 | <i>Bernd Henningsen</i><br><b>Der Norden: Eine Erfindung</b><br>Das europäische Projekt einer regionalen Identität  | 62 | <i>Wiltrud Gieseke</i><br><b>Erfahrungen als behindernde und fördernde Momente im Lernprozeß Erwachsener</b>  |    |  |
| 51 | <i>Michael C. Burda</i><br><b>Ist das Maß halb leer, halb voll oder einfach voll?</b><br>Die volkswirtschaftlichen Perspektiven der neuen Bundesländer                |    |   |    |  |

- 73 Inge Frohburg  
**Blickrichtung Psychotherapie: Potenzen – Realitäten – Folgerungen**
- 74 Johann Adrian  
**Patentrecht im Spannungsfeld von Innovationsschutz und Allgemeininteresse**
- 75 Monika Doherty  
**Verständigung trotz allem. Probleme aus und mit der Wissenschaft vom Übersetzen**
- 76 Jürgen van Buer  
**Pädagogische Freiheit, pädagogische Freiräume und berufliche Situation von Lehrern an Wirtschaftsschulen in den neuen Bundesländern**
- 77 Flora Veit-Wild  
**Karneval und Kakerlaken**  
Postkolonialismus in der afrikanischen Literatur
- 78 Jürgen Diederich  
**Was lernt man, wenn man nicht lernt? Etwas Didaktik „jenseits von Gut und Böse“ (Nietzsche)**
- 79 Wolf Krönke  
**Was ist ,wirklich‘?**  
Der notwendige Beitrag der Theologie zum Wirklichkeitsverständnis unserer Zeit
- 80 Matthias Jerusalem  
**Die Entwicklung von Selbstkonzepten und ihre Bedeutung für Motivationsprozesse im Lern- und Leistungsbereich**
- 81 Dieter Klein  
**Globalisierung und Fragen an die Sozialwissenschaften: Richtungsbestimmter Handlungszwang oder Anstoß zu einschneidendem Wandel?**
- 82 Barbara Kunzmann-Müller  
**Typologisch relevante Variation in der Slavia**
- 83 Michael Parmentier  
**Sehen Sehen**  
Ein bildungstheoretischer Versuch über Chardins ‚L'enfant au tonon‘
- 84 Engelbert Plassmann  
**Bibliotheksgeschichte und Verfassungsgeschichte**
- 85 Ruth Tesmar  
**Das dritte Auge**  
Imagination und Einsicht
- 86 Ortfried Schäffter  
**Perspektiven erwachsenenpädagogischer Organisationsforschung**
- 87 Kurt-Victor Selge, Reimer Hansen, Christof Gestrich  
**Philipp Melancthon 1497–1997**
- 88 Karla Horstmann-Hegel  
**Integrativer Sachunterricht – Möglichkeiten und Grenzen**
- 89 Karin Hirdina  
**Belichten. Beleuchten. Erhellen**  
Licht in den zwanziger Jahren
- 90 Marion Bergk  
**Schreibinteraktionen: Verändertes Sprachlernen in der Grundschule**
- 91 Christina von Braun  
**Architektur der Denkräume**  
James E. Young  
**Daniel Libeskind's Jewish Museum in Berlin: The Uncanny Art of Memorial Architecture**  
Daniel Libeskind  
**Beyond the Wall**  
Vorträge anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde an Daniel Libeskind
- 92 Christina von Braun  
**Warum Gender-Studies?**
- 93 Ernst Vogt, Axel Horstmann  
**August Boeckh (1785–1867). Leben und Werk**  
Zwei Vorträge
- 94 Engelbert Plassmann  
**Eine „Reichsbibliothek“?**
- 95 Renate Reschke  
**Die Asymmetrie des Ästhetischen**  
Asymmetrie als Denkfigur historisch-ästhetischer Dimension
- 96 Günter de Bruyn  
**Altersbetrachtungen über den alten Fontane**  
Festvortrag anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde
- 97 Detlef Krauß  
**Gift im Strafrecht**
- 98 Wolfgang Thierse, Renate Reschke, Achim Trebeß, Claudia Salchow  
**Das Wolfgang-Heise-Archiv. Plädoyers für seine Zukunft**  
Vorträge
- 99 Elke Lehnert, Annette Vogt, Ulla Ruschhaupt, Marianne Kriszio  
**Frauen an der Humboldt-Universität 1908–1998**  
Vier Vorträge
- 100 Bernhard Schlink  
**Evaluierte Freiheit?**  
Zu den Bemühungen um eine Verbesserung der wissenschaftlichen Lehre
- 101 Heinz Ohme  
**Das Kosovo und die Serbische Orthodoxe Kirche**
- 102 Gerhard A. Ritter  
**Der Berliner Reichstag in der politischen Kultur der Kaiserzeit**  
Festvortrag anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde mit einer Laudatio von Wolfgang Hardtwig
- 103 Cornelius Frömmel  
**Das Flair der unendlichen Vielfalt**
- 104 Verena Olejniczak Lobsien  
**„Is this the promised end?“ Die Apokalypse des King Lear, oder: Fängt Literatur mit dem Ende an?**
- 105 Ingolf Pernice  
**Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund**
- 106 Gerd Irrlitz  
**Das Bild des Weges in der Philosophie**
- 107 Helmut Schmidt  
**Die Selbstbehauptung Europas im neuen Jahrhundert. Mit einer Replik von Horst Teltchik**
- 108 Peter Diepold  
**Internet und Pädagogik**  
Rückblick und Ausblick
- 109 Artur-Axel Wandtke  
**Copyright und virtueller Markt oder Das Verschwinden des Urhebers im Nebel der Postmoderne?**
- 110 Jürgen Mittelstraß  
**Konstruktion und Deutung**  
Über Wissenschaft in einer Leonardo- und Leibniz-Welt
- 111 Göran Persson  
**European Challenges. A Swedish Perspective. Mit einer Replik von Janusz Reiter**

- 112 *Hasso Hofmann*  
**Vom Wesen der Verfassung**
- 113 *Stefanie von Schnurbein*  
**Kampf um Subjektivität**  
Nation, Religion und Geschlecht  
in zwei dänischen Romanen um  
1850
- 114 *Ferenc Mádl*  
**Europäischer Integrations-  
prozess. Ungarische Erwar-  
tungen. Mit einer Replik von  
Dietrich von Kyaw**
- 115 *Ernst Maug*  
**Konzerne im Kontext der  
Kapitalmärkte**
- 116 *Herbert Schnädelbach*  
**Das Gespräch der Philosophie**
- 117 *Axel Flessner*  
**Juristische Methode und  
europäisches Privatrecht**
- 118 *Sigrid Jacobeit*  
**KZ-Gedenkstätten als nationale  
Erinnerungsorte**  
Zwischen Ritualisierung und  
Musealisierung
- 119 *Vincent J. H. Houben*  
**Südostasien. Eine andere  
Geschichte**
- 120 *Étienne Balibar, Friedrich A.  
Küttler, Martin van Creveld*  
**Vom Krieg zum Terrorismus?**  
Mosse-Lectures 2002/2003
- 121 *Hans Meyer*  
**Versuch über die Demokratie in  
Deutschland**
- 122 *Joachim Kallinich*  
**Keine Atempause – Geschichte  
wird gemacht**  
Museen in der Erlebnis- und  
Mediengesellschaft
- 123 *Anusch Taraz*  
**Zufällige Beweise**
- 124 *Carlo Azeglio Ciampi*  
**L'amicizia italo-tedesca al  
servizio dell'integrazione  
europea. Die italienisch-  
deutsche Freundschaft im  
Dienste der europäischen  
Integration**  
*Johannes Rau*  
**Deutschland, Italien und die  
europäische Integration**
- 125 *Theodor Schilling*  
**Der Schutz der Menschenrechte  
gegen den Sicherheitsrat und  
seine Mitglieder**  
Möglichkeiten und Grenzen
- 126 *Wolfgang Ernst*  
**Medienwissen(schaft)  
zeitkritisch**  
Ein Programm aus der Sophien-  
straße
- 127 *Hilmar Schröder*  
**Klimaerwärmung und  
Naturkatastrophen im  
Hochgebirge**  
Desaster oder Stabilität im  
21. Jahrhundert?
- 128 *Kiran Klaus Patel*  
**Nach der Nationalfixiertheit**  
Perspektiven einer transnatio-  
nalen Geschichte
- 129 *Susanne Frank*  
**Stadtplanung im  
Geschlechterkampf**  
Ebenezer Howard und  
Le Corbusier
- 130 *Matthias Langensiepen*  
**Modellierung pflanzlicher  
Systeme**  
Perspektiven eines neuen For-  
schungs- und Lehrgebietes
- 131 *Michael Borgolte*  
**Königsberg – Deutschland –  
Europa**  
Heinrich August Winkler und die  
Einheit der Geschichte. Festvor-  
trag anlässlich des 65. Geburts-  
tages
- 132 *Guy Verhofstadt*  
**The new European Constitution  
– from Laeken to Rome**
- 133 *Elke Hartmann*  
**Zur Geschichte der  
Matriarchatsidee**
- 134 *Felix Naumann*  
**Informationsintegration**
- 135 *Gerhard Dannemann*  
**Rechtsvergleichung im Exil**  
Martin Wolff und das englische  
Recht
- 136 *Jörg Baberowski*  
**Zivilisation der Gewalt**  
Die kulturellen Ursprünge des  
Stalinismus
- 137 *Friedhelm Neidhardt*  
**Logik – Soziologik**  
Kolloquium anlässlich der Verlei-  
hung der Ehrendoktorwürde
- 138 *Bernd-Holger Schlingloff*  
**Formale Methoden in der  
Praxis**  
Softwaredesign für Luft- und  
Raumfahrt
- 139 *Sigrid Blömeke*  
**Lehrerausbildung –  
Lehrerhandeln –  
Schülerleistungen**  
Perspektiven nationaler und inter-  
nationaler empirischer Bildungs-  
forschung
- 140 *Katharina Bracht*  
**Securitas libertatis**  
Augustins Entdeckung der radi-  
kalen Entscheidungsfreiheit als  
Ursprung des Bösen
- 141 *Friedrich Dieckmann*  
**Berlin als Werkraum  
Stadthuldigung mit  
Seitenblicken**  
Festvortrag anlässlich der Verlei-  
hung der Ehrendoktorwürde
- 142 *Daniel R. Coats, Richard Sennett,  
Hayden White, Mark Poster*  
**On Public Culture in a  
Transatlantic Perspective**  
Distinguished W.E.B. Du Bois  
Lectures 2002/2003
- 143 *Léon Wurmser*  
**Verstehen statt Verurteilen**  
Gedanken zur Behandlung  
schwerer psychischer Störungen.  
Festvorträge anlässlich der Ver-  
leihung der Ehrendoktorwürde
- 144 *Ulf Matthiesen*  
**Kulinarik und Regionale  
Entwicklung**  
Unter besonderer Berück-  
sichtigung von „Mark und  
Metropole“. Strukturskizzen zu  
einem Forschungsfeld
- 145 *Claudia Kemfert*  
**Fünfzig Jahre nach morgen –  
wo werden wir sein?**  
Die ökonomischen Kosten des  
Klimawandels
- 146 *Bernhard Töpfer*  
**Die Wertung der weltlich-  
staatlichen Ordnung durch die  
Reformatoren des späten  
Mittelalters und der frühen  
Neuzeit**
- 147 *Susanne Gehrman*  
**Vom Entwerfen des Ich im  
Erinnern des Wir?**  
Überlegungen zur Autobio-  
graphik in Afrika
- 148 *Ulrich Schmitzer*  
**Friede auf Erden?**  
Latinistische Erwägungen zur  
*pax Augusta* in interdisziplinärer  
Perspektive